

Santiago, treinta de enero de dos mil nueve.

PROCEDIMIENTO NO CONTENCIOSO

ROL NC N° 246-08

SOLICITANTE: MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES

OBJETO: INFORME EMITIDO EN EJERCICIO DE LA FACULTAD CONFERIDA AL TRIBUNAL EN EL ARTÍCULO 29° DE LA LEY 18168 DE 1982.

CONTENIDO

I) PARTE EXPOSITIVA

- A. PARTES INTERVINIENTES.**
- B. OBJETO DE LA SOLICITUD, ANTECEDENTES Y ARGUMENTOS PRESENTADOS POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES**
- C. ANTECEDENTES Y ARGUMENTOS PRESENTADOS POR LOS INTERVINIENTES.**

II) PARTE CONSIDERATIVA

- A. ASPECTOS GENERALES**
- B. MARCO REGULATORIO VIGENTE**
- C. DESCRIPCIÓN DEL MERCADO RELEVANTE**
- D. CONDICIONES DE COMETENCIA**
 - i. Competencia entre proveedores de servicios de telefonía fija. Superposición de redes y capacidad de expansión de éstas.**
 - ii. Planes de telefonía y paquetización con otros servicios.**
 - iii. Competencia fijo-móvil**
 - iv. Competencia fijo-VoIP y con otras tecnologías**
 - v. Poder de mercado de las empresas dominantes.**
- E. SERVICIOS ASOCIADOS AL DE TELEFONÍA FIJA.**
 - i. Servicios a usuarios finales asociados al de telefonía fija.**
 - ii. Servicios prestados entre operadores de telecomunicaciones.**
 - iii. Servicio de transmisión y/o conmutación de señales provistos como servicios intermedios y como circuitos privados, dentro de**

**REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA**

la zona primaria, suministrados a concesionarias, permisionarias y al público en general.

F. CONCLUSIONES ACERCA DE LA LIBERTAD TARIFARIA

G. RECOMENDACIONES PARA INCREMENTAR LA COMPETENCIA

- i. Respecto a la discriminación geográfica**
- ii. Respecto de la flexibilidad de planes y paquetes**
- iii. Respecto de la desagregación de redes y reventa de servicios**
- iv. Respecto de la diferenciación entre llamadas on-net y off-net.**
- v. Respecto de la portabilidad del número telefónico.**

III) RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

I) PARTE EXPOSITIVA

A. INTERVINIENTES

1. El presente informe se emite a solicitud del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, en adelante también MTT, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley General de Telecomunicaciones;
2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 31º, del Decreto Ley N° 211, han aportado antecedentes y expresado opinión en este expediente, en relación con la solicitud de autos, las siguientes entidades y personas:
 - i. VOISSNET S.A.;
 - ii. SR. OSCAR CABELLO ARAYA;
 - iii. EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (en adelante ENTEL) y ENTEL TELEFONÍA LOCAL S.A. (en adelante ENTELPHONE);
 - iv. COMPAÑIA DE TELÉFONOS, TELEFÓNICA DEL SUR S.A. (en adelante TELSUR) y COMPAÑIA DE TELÉFONOS DE COYHAIQUE (en adelante TELCOY);
 - v. TELEFÓNICA MOVILES CHILE S.A. (en adelante MOVISTAR);
 - vi. TELMEX SERVICIOS EMPRESARIALES S.A. (en adelante TELMEX);
 - vii. COMPAÑIA DE TELECOMUNICACIONES DE CHILE S.A. (en adelante TELEFÓNICA CTC) Y TELEFONICA LARGA DISTANCIA S.A. en adelante Telefónica Larga Distancia)
 - viii. BUSINESS COM CHILE LTDA.
 - ix. VTR BANDA ANCHA (CHILE) S.A (en adelante VTR)
 - x. FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA (en adelante FNE)

B. OBJETO DE LA SOLICITUD, ANTECEDENTES Y ARGUMENTOS PRESENTADOS POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES

3. A fojas 3 y siguientes, con fecha 29 de enero de 2008, el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT) solicita a este Tribunal que informe respecto del nivel de competencia actual en los servicios de telefonía fija en este momento sujetos a regulación de precios, con el objeto de evaluar si existen condiciones para su liberalización. Ésta fue complementada a fojas 238, 1760, 2321 y 2432;
 - i. **En cuanto a la telefonía fija o local:**
4. Los servicios actualmente sujetos a fijación de tarifas, de acuerdo con la Resolución N° 686/2003 de la H. Comisión Resolutiva, son: i) los servicios públicos de telefonía local a usuarios finales, ii) los servicios de larga distancia nacional e internacional, los servicios prestados a otros usuarios y, iii) los servicios de conmutación y/o trasmisión de señales provistas como servicio intermedio o como circuitos privados A continuación se sintetiza el contenido de dicha solicitud de informe;

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

5. Por su parte, las empresas que presten el servicio de telefonía local sujetas a fijación tarifaria, según la resolución citada, son: i) Telefónica Chile, excepto en las regiones X^a y XI^a, e Isla de Pascua, ii) Telefónica del Sur en la X^a Región, iii) Telcoy, en la XI^a Región, y iv) Entelphone en Isla de Pascua;
6. Las compañías antedichas, no obstante, pueden ofrecer planes diversos y ofertas conjuntas distintas a la tarifa regulada, según dispone el D.S. N° 742 de 2003, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones;
7. Agrega que el proceso tarifario, en su actual estructura, no es una medida correcta para lograr señales de precios eficientes, ni tampoco para proteger a los usuarios de menores recursos;
8. Expone que el actual escenario del mercado amerita un régimen de libertad tarifaria, pero bajo condiciones que protejan tanto a la competencia como a los consumidores. Este escenario se caracteriza por: i) la convergencia, esto es, que se prestan los mismos servicios por múltiples redes y múltiples servicios por cada red, lo que introduce un mayor grado de competencia; ii) las tecnologías inalámbricas pueden romper las economías de escala de redes fijas; y, iii) los mercados dejan de ser autónomos, se modifica el mercado relevante de análisis según avanza la tecnología;
9. Indica que en prácticamente todas las áreas primarias hay más de un proveedor, excepto en Isla de Pascua, y que la participación de las empresas dominantes ha disminuido. A nivel nacional, Telefónica CTC ostenta el 65% de las líneas en servicio y que se observa una tendencia decreciente en su participación en este mercado. Que VTR, por su parte, tiene una participación de un 17%, la que ha ido incrementándose rápidamente en los últimos 3 años. Detalla el número de concesionarios por comuna y por región, exponiendo que, en 16 comunas, el único operador es una empresa sin calificación de dominante, y que un 57% de la población total del país habita en comunas con más de cuatro concesionarios;
10. Expone que la participación de mercado de Telefónica CTC varía según la región del país y va desde un 57% en la II^a Región, pasando por un 65% en la Región Metropolitana y llega a un 94% en la XII^a Región. Por su parte, Telefónica del Sur, ha reducido su participación de mercado de un 80% a un 69,8%, 63,4% y 70,1% respectivamente entre el 2002 y el 2007. A su vez, Telefónica de Coyhaique, redujo su participación de 87% a 79,7% en la zona de Coyhaique entre los mismos años. Sólo en cinco regiones la empresa dominante tiene una participación mayor al 70%;
11. Declara que, en términos generales, se observa una disminución del total de líneas en servicio y lo mismo puede observarse si se desagrega por quintil. Indica que ha existido una disminución relevante del total de minutos originados en teléfonos fijos, del orden de un 40%. Actualmente, los minutos originados en teléfonos fijos son 1,2 veces los originados en teléfonos móviles. Así, el tráfico promedio originado en telefonía fija es de 320 minutos mensuales por línea, mientras que el promedio de tráfico originado en móviles es de 65 minutos mensuales. Por lo tanto, se ha reducido la brecha existente en 2004;
12. Detalla la distribución de tráfico por destino, tipo de cliente y por horario y expone que no existe información desagregada por ingreso;

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

13. Explica que un alto porcentaje de los abonados contrata planes alternativos y ofertas conjuntas, incluso en comunas con una alta participación de la compañía dominante. Ello es consistente, en su opinión, con la convergencia de redes y servicios. Infiere que es más atractivo para los consumidores los planes con tarifa plana, prepago o empaquetados que aquellos con la tarifa regulada por minuto. Indica que los clientes comerciales prefieren tarifas reguladas (61%) y los residenciales prefieren los planes alternativos (59%);
 14. Expone que existe actualmente un estancamiento del tráfico total y que ello revela la sustitución de los teléfonos fijos por los móviles;
 15. Indica que la literatura internacional presenta resultados de sustituibilidad en ambos sentidos y que debe tenerse presente los distintos patrones de consumo, dados determinados niveles de ingreso. Señala que debido a la evolución tecnológica, sólo son relevantes, en este particular, los estudios de los últimos cuatro años. Para efectos de Chile, los estudios nacionales recientes indican un alto grado de sustitución entre la telefonía fija y la móvil, con diferencias según el nivel de ingreso. Estos estudios descartan la complementariedad entre ambas tecnologías, salvo en sectores de altos ingresos;
 16. En cuanto a la desagregación de redes, expone que ésta se ha implementado mediante los denominados “servicios desagregados”, los que están sujetos a tarificación en el caso de las compañías dominantes y de la oferta pública en el caso de VTR. En la práctica, expone que estos servicios “no tienen demanda”, y sólo Telefónica CTC registra un escaso nivel de ventas de servicios desagregados;
 17. Expone que el Proyecto de Reglamento de desagregación de Redes, después del periodo de discusión pública al que fue sometido, no ha sido dictado y que no está dentro de las prioridades de la actual Administración hacerlo. Ello pues la autoridad sectorial privilegia introducir mayor competencia mediante el desarrollo de redes inalámbricas, para lo cual espera realizar seis licitaciones de bloques de espectro en los próximos años;
 18. Por otra parte, sostiene que los servicios de conmutación y enlace privado forman parte del servicio público telefónico, por lo que las concesionarias tienen la obligación de suministrarlo. Añade que sólo Entel cuenta actualmente con decreto tarifario vigente para dichos servicios en la zona de Coyhaique y entre Isla de Pascua y el continente;
 19. Respecto de la portabilidad numérica, expone que estos servicios existen como un derecho de los usuarios, pero que para su implementación debe asignarse la administración de la base de datos a un tercero independiente de las empresas concesionarias, lo que requiere de una norma legal (en caso de asignarse a una institución autónoma) o reglamentaria (en caso de asignarse a la SUBTEL). Sin perjuicio de lo anterior, informa que los servicios indicados han sido considerados en los procesos tarifarios en curso –de cargos de acceso móvil y para Telefónica- debiendo cada empresa estimar los costos eficientes de su implementación y criterios de su asignación a los usuarios;
- ii. En cuanto al mercado de la telefonía móvil:**
20. Expone que ha habido un incremento sostenido de los usuarios de ésta tecnología en el país, y que, en promedio existen 3 teléfonos móviles por

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

hogar en Chile, con una distribución similar entre los distintos quintiles, lo que se explicaría por la penetración del sistema de prepago en los quintiles de menores ingresos;

21. Indica que la penetración de la telefonía móvil ha permitido dar cobertura en sectores que no son atendidos por la telefonía local y que el tráfico en telefonía móvil ha tenido un incremento sostenido, acercándose en total de minutos de salida a la telefonía fija. Además señala en su presentación la distribución de la telefonía móvil según destino, duración promedio, número de llamadas por terminal y tipo de plan;

iii. En cuanto a la telefonía de larga distancia:

22. Al respecto, opina que es un mercado competitivo y maduro, con 40 operadores de *carriel* registrados y expone que las redes de portadoras locales han sido utilizadas por el resto de los operadores sin inconvenientes;
23. Indica que en la telefonía de larga distancia, el tráfico total está en declinación, tanto en originación como en terminación de llamadas. En el ámbito nacional esto se explica por la sustitución de la telefonía móvil, que tiene cobertura nacional. En el ámbito internacional, por su parte, se explica por el uso de servicios sobre Internet (v.gr. correo electrónico, chat o VoIP);

iv. En cuanto a Internet:

24. Expone que se ha duplicado el número de conexiones, bajando las conmutadas y creciendo significativamente las dedicadas. La penetración de computadores y conexiones por hogar ha crecido y continua expandiéndose;
25. Indica que en materia de conexiones a Internet, las participaciones de mercado son: Telefónica CTC con un 41%, VTR con un 40% y el resto de operadores con menos de 7%;
26. Señala que la tecnología ADSL requiere del uso de redes de telefonía local y que, en general, los operadores de las respectivas redes no ofrecen el servicio de banda ancha separado del telefónico. Sostiene que la demanda por banda ancha explica una parte relevante de la demanda por nuevas líneas telefónicas;
27. En cuanto a la voz sobre IP (VoIP), explica que el reglamento dictado en junio de 2007 y con vigencia desde el año 2008, considera la VoIP como un servicio público que requiere de concesión. Este reglamento regula, fundamentalmente, la interconexión con la Red Pública Telefónica y las condiciones de servicio a usuario;
28. Expone que no cuenta con información sobre la tasa de sustitución de la VoIP con otros servicios telefónicos, sin embargo, sostiene que es evidente el progresivo aumento de tráfico de Internet y descenso de tráfico local. El principal efecto se daría sobre tráfico de larga distancia;
29. Señala que, en el segmento empresarial, se ha incrementado el uso de VoIP sobre redes corporativas. No obstante, dado que la VoIP requiere de acceso a Internet, sólo podrá competir directamente con la telefonía si es posible contratar Internet como servicio independiente de telefonía local;

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

v. Conclusiones del MTT:

30. Indica que existe un proceso tarifario actualmente en curso para Telefónica CTC, y que el decreto tarifario vigente rige hasta el mes de mayo de 2009;
31. En opinión del solicitante, el proceso tarifario, en su actual estructura, no es una medida correcta para lograr señales de precios eficientes, ni tampoco una forma adecuada de proteger a los usuarios de menores recursos;
32. En su concepto, el actual escenario del mercado amerita un régimen de libertad tarifaria, pero bajo condiciones que protejan tanto a la competencia como a los consumidores;
33. Por ello, es partidario de la aplicación del principio de no discriminación a nivel nacional, al menos para las concesionarias calificadas como dominantes, sin perjuicio de permitirles discriminación de precios en función de capacidades, servicios contratados, calidad, o segmentos específicos de población, como estudiantes y tercera edad;
34. También es partidario de revalidar los contenidos del Reglamento de Planes Diversos actualmente contemplados en el Decreto Supremo número 742 de 2003 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, manteniendo su aplicación a los operadores dominantes y de la obligación de prestar el servicio de prepagado local;
35. En cuanto a la implementación de la portabilidad numérica, necesaria para aumentar la desafiabilidad en el mercado de la telefonía local, estima en 2 años el tiempo necesario para su implementación, sin considerar el requerido para modificaciones legales.
36. Expone que es partidaria de la eliminación de los cargos por terminación de llamadas -es decir de implementar el sistema "*sender keeps all*"- tal como operaría en materia a proveedores de acceso a Internet, pues ello facilita la remuneración de interconexión;
37. Asimismo, declara la conveniencia de mantener la oferta de facilidades de reventa mayorista, pues ello disciplinaría los precios minoristas;
38. También manifiesta su opinión favorable a la obligación de que las compañías de telefonía local presten el servicio de banda ancha sin servicio telefónico ("banda ancha desnuda") pues, en su concepto, ello posibilitará que la VoIP compita directamente con la telefonía local;
39. Concluye señalando que, a su juicio, las condiciones de mercado no son suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria para el servicio de reprogramación de medidores, y solicita se le califique como sujeto a fijación de precios.

C. ANTECEDENTES Y ARGUMENTOS PRESENTADOS POR LOS INTERVINIENTES

40. A continuación se sintetizan los antecedentes aportados por la persona, las compañías y el servicio público que, en cada caso, se indica:

i. VOISSNET S.A. (fojas 274)

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

41. En opinión de esta compañía, no estarían dadas las condiciones para disponer la libertad tarifaria del operador dominante en telefonía fija, pues no existe competencia en el ámbito de la infraestructura de redes, que considera las facilidades esenciales sobre las cuales se desarrollan los servicios o aplicaciones;
 42. Asimismo, expone que la desagregación de redes es inexistente, a pesar de múltiples decisiones de organismos de competencia que consideran necesaria su implementación. Aún cuando actualmente está considerado en los decretos tarifarios, tal desagregación no es real ni efectiva;
- ii. SR. OSCAR CABELLO ARAYA, INGENIERO CIVIL ELECTRICISTA (fojas 289)**
43. Expone que ha alcanzado el convencimiento de que existen condiciones suficientes para permitir un régimen de libertad de precios en el servicio de telefonía fija a público;
 44. Sin embargo, considera que para ello se requiere establecer un conjunto de condiciones técnicas y de mercado para que efectivamente aumente la competencia en telefonía fija y sobre todo en nuevos servicios de telecomunicaciones, como internet;
- iii. EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (ENTEL, fojas 310) y ENTEL TELEFONÍA LOCAL S.A. (ENTELEPHONE, fojas 758)**
45. Estas compañías consideran que aún no existen las condiciones que permitan un régimen de libertad tarifaria en el mercado de telefonía local, toda vez que, en su opinión, dicho mercado aún no es desafiante pues existen barreras a la entrada consistentes en economías de escala, densidad y ámbito, la falta de portabilidad numérica y una desagregación de redes inoperativa y postergada por la SUBTEL. Por ello, los entrantes sólo pueden aspirar a pequeños nichos de mercado;
 46. Opinan que permanecen los riesgos de que, de liberarse las tarifas de la dominante, ésta cobre precios sustancialmente superiores a los de un mercado competitivo, afectando a los sectores de menores ingresos. Sostienen que también persisten riesgos de que la dominante practique conductas discriminatorias en perjuicio de los consumidores o de la libre competencia, de que extienda su poder monopólico a mercados relacionados, de que evite la interconexión expedita de redes y de que tienda a procurar un crecimiento sub-óptimo de la red de acceso;
 47. Exponen que existen empresas dominantes, con alta concentración de mercado en todas las regiones, y que en numerosas comunas existe sólo un operador. Indican también que, incluso en comunas con varios operadores, las redes no se superponen totalmente, dejando importantes zonas muy concentradas;
 48. Señalan que las tecnologías alternativas como Wimax, WLL, HFC (cable) y 3G aún no han logrado la madurez y cobertura necesaria para calificarse como real amenaza a la red local. Asimismo, dada la cobertura lograda por la telefonía fija, es natural el paso a una etapa de estabilidad en número total de líneas, y no es consecuencia de la tarificación o la sustitución con móviles;
 49. Opinan que la integración de la empresa dominante le ha permitido alcanzar en muy poco tiempo importantes participaciones de mercado en servicios

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

distintos a telefonía local, aprovechando subsidios cruzados. Consideran que los servicios empaquetados sobre red fija podrían presentar tarifas implícitas predatorias. Así, la telefonía fija con Internet ha eliminado toda competencia en el acceso a banda ancha y VoIP;

50. Sostienen que aún no hay evidencias claras de sustitución de la telefonía local con la telefonía móvil, considerando la gran diferencia de precios de ésta última (83% mayor), la capacidad de transmisión y el tráfico entre ambos servicios (4,7 veces menor);
51. Consideran que la disminución del tráfico local se debe a factores distintos a la sola sustitución de la telefonía local por la móvil, pues ambas tecnologías presentan características de complementariedad;
52. Opinan que, con la construcción de red de fibra óptica entre las ciudades de Puerto Montt y Coyhaique, propiedad de una empresa relacionada a TELSUR, y dos operadores de enlaces satelitales a Isla de Pascua, existe un adecuado nivel de competencia en servicios intermedios de conmutación y transmisión, lo que justificaría un régimen de libertad tarifaria para ENTEL
53. Sostienen que la tarificación de cargos de acceso, en las condiciones aplicadas por SUBTEL, en contravención a las decisiones de la H. Comisión Resolutiva, ha favorecido a la empresa dominante, que ha incrementado significativamente sus participaciones de mercado en otros segmentos de telecomunicaciones y que la definición de “servicios desagregados”, en los decretos tarifarios vigentes, no permite su aplicación práctica. Además, exponen, el cargo de acceso desagregado no fue incluidos en las Bases del actual proceso tarifario de Telefónica CTC. Recalca asimismo que el Reglamento de Desagregación y Reventa está fuera de las prioridades de SUBTEL, a pesar de las reiteradas decisiones de las autoridades de competencia, que consideraron importante su implementación. Por ello, consideran que la falta de regulación sobre la oportunidad, calidad y condiciones de los servicios de desagregación explican que ésta no sea operativa en la práctica
54. Agregan que la falta de portabilidad numérica explica la baja desafiabilidad del mercado de la telefonía fija. Incluso de existir, opinan, si no va junto a una efectiva desagregación de redes, sólo generaría cambios relevantes en el grado de competencia del segmento empresas pues la existencia de economías de escala y de densidad hacen inviable el tendido de redes paralelas para atender el segmento residencial. Exponen que SUBTEL sólo estima su implementación dentro de 3 años;
55. Continúan exponiendo que si se aplica el modelo de tarificación, y se considera que, dada la demanda proyectada, no se requerirá de planes de expansión, es falso que se producirá un incremento de tarifas. Ello pues la empresa modelo debe considerar los ingresos y la distribución de costos por otros servicios prestados sobre sus redes e instalaciones. Incluso, sostienen, el argumento de un alza de tarifas reguladas, más que justificar la liberación de tarifas, es un fundamento para justamente lo contrario, pues permite establecer un límite máximo a esa eventual alza, sobre todo en zonas en que no enfrenta competencia relevante;
56. Opinan que los servicios de telefonía prestados a través de internet (VoIP) no constituyen un sustituto real de la telefonía fija pues necesitan acceso a banda ancha, que sólo cuenta con 25% de penetración, y un 50% de la participación en el mercado de acceso a banda ancha corresponde a Telefónica, que lo ofrece empaquetado al servicio telefónico;. Agregan que

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

la falta de regulación e materia de banda ancha posibilita discriminaciones que afectan el grado de competencia;

57. Finalmente, solicitan a este Tribunal lo siguiente:

- a) Calificar que el servicio intermedio de conmutación y/o transmisión de señales, en la zona primaria de Coyhaique y entre Isla de Pascua y el continente, se presta en condiciones de mercado que aseguran un régimen de libertad tarifaria;
- b) Declarar que los Ministros de Transporte y Telecomunicaciones y de Economía deben cumplir con las resoluciones emitidas por las Autoridades de competencia en materias de cargos de acceso, y que deben fijar además los cargos de acceso desagregados en términos tales que sean aplicables en la práctica;
- c) Mantener la regulación tarifaria a las compañías telefónicas dominantes de telefonía fija local;
- d) Prohibir la oferta de servicios empaquetados sobre la red fija mientras no se dicte el Reglamento de Desagregación y Reventa, o al menos establecer la obligación de mantener ofertas mayoristas;
- e) Prohibir al dominante ofrecer empaquetamiento de servicios fijo-móvil con empresas relacionadas, para prevenir la extensión de su dominio sobre la red fija a otras redes potencialmente competitivas;
- f) Regular la oferta de servicios empaquetados de las empresas dominantes, de manera que puedan ser reproducidos por sus competidores, y obligarles a comunicar sus precios y condiciones con 30 días de anticipación;
- g) Prohibir que la dominante pueda fijar precios predatorios en sus tarifas mediante empaquetamiento, en relación a los precios que ofrece vía desagregación o reventa a otros operadores, o al menos fijar como techo para el precio de reventa la mejor oferta comercial ofrecida por la dominante para los mismos servicios, descontando los servicios que corresponda;
- h) establecer la desagregación de servicios intermedios de conmutación y transmisión se debe regular sólo respecto de empresas dominantes en telefonía; y,
- i) Disponer la implementación de la portabilidad de numeración en telefonía local.

iv. COMPAÑÍA DE TELÉFONOS, TELEFÓNICA DEL SUR S.A. (TELSUR) y COMPAÑÍA DE TELÉFONOS DE COYHAIQUE (TELCOY), a fojas 374

- 58. Estas compañías consideran que en el mercado están dadas las condiciones necesarias para garantizar un régimen de libertad tarifaria para estas empresas;
- 59. Sostienen que la fijación de tarifas tiene un carácter naturalmente transitorio, considerando que las condiciones observadas al momento de su dictación se van modificando con el tiempo, en especial la desafiabilidad del mercado, la variación de participaciones de mercado, la irrupción de empresas más potentes y con economías de escala, la sustituibilidad de telefonía móvil respecto de la fija, la caída del tráfico y del número de líneas fijas y el cambio de la composición de la oferta y de la demanda;
- 60. Exponen que se ha incrementado la desafiabilidad y que ha disminuido la participación de mercado de TELSUR y TELCOY en los lugares en los que donde eran consideradas empresas dominantes. En particular, sostienen que han disminuido sus líneas locales en servicio y que enfrentan competidores relevantes -Telefónica Chile y VTR-, que han incrementado su participación entre los años 2004 y 2007, y que aprovechan las ventajas

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

que entrega la paquetización de la telefonía fija con otros productos en los que son dominantes (VTR en TV Cable y Telefónica CTC en Internet);

61. Opinan que el D. S. N° 742 no responde a la realidad del mercado, genera efectos anticompetitivos y es una carga regulatoria adicional para las empresas calificadas como dominantes frente a aquellas que no lo son, a pesar de su innegable poder de mercado. La Información previa de ofertas posibilita que las empresas no dominantes compitan menos agresivamente que como lo harían sin dicha información. Sostienen que, de no existir calificación de dominancia, todas las empresas deberán comportarse siguiendo las normas generales de no discriminación contenidas en la Ley General de Telecomunicaciones y de libre competencia, y las normas de protección al consumidor;
62. Exponen que el 60% de los clientes, y casi el 100% de las ventas, corresponden a paquetes de 2 o más servicios. Opinan que, en la medida que la competencia se traslada a otros productos, se reduce el poder de mercado de la empresa de telefonía local;
63. Indican que la mayor caída porcentual del número de líneas en servicio se ha dado en ciudades pequeñas, a pesar de que en ellas no enfrenta competencia de otras empresas de telefonía fija. Ello demostraría, en su concepto, la sustitución de la telefonía fija por la móvil. Agregan que la competencia ha reducido significativamente la capacidad de las empresas de telefonía fija para generar ingresos con el tráfico de voz;
64. Por último solicitan a este Tribunal declarar expresamente que están dadas todas las condiciones necesarias para garantizar en el mercado un régimen de libertad tarifaria a TELSUR y TELCOY;

v. TELEFÓNICA MOVILES CHILE S.A. (fojas 836)

65. Expone que los antecedentes sobre las condiciones de mercado justifican disponer un régimen libertad tarifaria para Telefónica Chile por los servicios actualmente sujetos a tarificación;
66. Expone que la regulación de precios es excepcional y bajo circunstancias que lo justifiquen. Así, la LGT sólo considera necesaria la tarificación de servicios de interconexión, y excepcionalmente establece que se deben regular los precios de otros servicios;
67. Sostiene que éste Tribunal sólo está llamado a constatar si actualmente existen o no condiciones para garantizar la libertad de precios;
68. Opina finalmente que no existen barrera a la entrada en la telefonía fija por lo que carece de justificación y resulta dañino para la libre competencia, la fijación de precios de ese servicio;

vi. TELMEX SERVICIOS EMPRESARIALES S.A. (fojas 849)

69. Considera que, atendidas las actuales condiciones del mercado, éstas no son suficientes para asegurar un régimen de libertad tarifaria, dado el enorme poder de mercado que aún mantiene y ejerce el actor dominante Telefónica CTC, integrado vertical y horizontalmente en la prestación de toda clase de servicios de telecomunicaciones;
70. En caso de implementarse un régimen de libertad tarifaria, sería indispensable a su juicio la adopción de una serie de medidas que tiendan a impedir se afecte la competitividad del mercado por el actor dominante.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Estima que las posibilidades que se produzcan situaciones de subsidios cruzados, prácticas abusivas y anticompetitivas son muy altas con un actor de esta naturaleza, y que no hay otro actor del mercado que presente las características antes destacadas de Telefónica CTC;

71. Así, considera que mientras existan zonas donde Telefónica CTC sea proveedor único o dominante, para prevenir abusos a los clientes, resulta indispensable que se siga fijando una tarifa máxima;
 72. Respecto de los planes flexibles, autorizados a Telefónica, opina que éstos han permitido conductas de competencia desleal, producto del pago de cargos de acceso entre operadores fijos, la falta de desagregación efectiva, de portabilidad numérica y un organismo fiscalizador sectorial que vigile los efectos de la flexibilidad tarifaria
 73. Existirían, a juicio de esta empresa, oportunidades de subsidiar cruzadamente, utilizar asimetrías de información, discriminar clientes y competidores, definir temporalmente precios predatorios y utilizar economías de escala y sinergias operacionales globales que otorga un grupo integrado vertical y horizontalmente, que lidera o secunda todos los sub-segmentos de mercados de las telecomunicaciones;
 74. Considera que la modalidad del “*Sender Keeps All*” es necesaria para que el mercado de telefonía local y el de larga distancia nacional tiendan a ofertas de tráfico ilimitado, remunerado en base a rentas planas;
 75. A su juicio, se requiere asimismo regular y tarificar las facilidades de información para conexión a nivel mayorista y a nivel de clientes, las facilidades de conexión, uso, y desconexión a nivel mayorista, de habilitación, arriendo por uso mensual y des-habilitación de facilidades de transporte y/o conmutación de señales provistas como circuitos privados, entre otras. Explica que Telefónica CTC ya tiene habilitada esta desagregación de servicios, pues la aplica para el producto “Megavía” que comercializa en régimen de libertad de tarifas a Terra y al resto de los ISP’s
 76. Sostienen que no tendría sentido económico obligar y fijar tarifas de desagregación de servicios a empresas que no son proveedores únicos o dominantes;
 77. Por otra parte, respecto de los costos de implementar la portabilidad numérica, si bien estos se pueden transferir a los clientes, muy probablemente se compensarán con la mayor eficiencia que conlleva la mayor intensidad de competencia al eliminar esta barrera de cambio;
 78. Concluye solicitando se adopten las siguientes medidas para permitir una mayor competencia, sin las cuales no existirían condiciones suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria: (i) eliminación de los cargos por terminación de llamadas (*sender keeps all*) en telefonía local y larga distancia; (ii) desagregación efectiva de redes de empresas dominantes; (iii) incorporación de la portabilidad del número local dentro de los servicios sujetos a fijación de tarifas; y, (iv) creación de un órgano fiscalizador y otro que resuelva conflictos
- vii. **COMPAÑÍA DE TELECOMUNICACIONES DE CHILE S.A. –TELEFÓNICA CTC- (fojas 1053, 1595 y 2455) Y TELEFONICA LARGA DISTANCIA S.A.(fojas 880)**

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

79. Consideran estas empresas que los antecedentes sobre condiciones de mercado justifican disponer un régimen libertad tarifaria para Telefónica CTC por los servicios actualmente sujetos a tarificación;
80. Expresan que la regulación administrativa de precios es excepcional y bajo circunstancias que lo justifiquen. Así, la LGT sólo considera necesaria la tarificación de servicios de interconexión, mientras sólo excepcionalmente se deben regular los precios de otros servicios y, en ese sentido, este Tribunal sólo estaría llamado a constatar si actualmente existen o no condiciones para garantizar la libertad de precios;
81. Hacen presente que el desarrollo de nuevas tecnologías ha cambiado cualitativa y radicalmente las preferencia y hábitos de consumo, en un grado tal que ha reducido drásticamente la importancia relativa de la telefonía fija entre los servicios de telecomunicaciones por lo que, bajo las condiciones hoy existentes en el mercado de la telefonía local, no existe fundamento para atribuir a Telefónica CTC el poder de influir en los precios de los servicios;
82. Así, explican que las participaciones de mercado de los actores dominantes han disminuido notablemente en los últimos años, donde el 91% de las comunas del país cuentan con dos o más operadores de telefonía fija, con un estancamiento en la penetración de telefonía fija y decrecimiento en los hogares con servicio. En ese sentido, señalan que ha habido una migración de clientes de Telefónica CTC a empresas locales competidoras;
83. Por otra parte, opinan que no existen barreras de entrada relevantes, dada la posibilidad de solicitar concesiones para pequeñas áreas territoriales, unido a una progresiva modularidad en los equipos necesarios para realizar la prestación de servicios telefónicos. Así, han surgido nuevos operadores, y de mayor tamaño en virtud de las fusiones y formas de alianza que se han desarrollado en concomitancia con las ofertas multiservicio;
84. Indican que, a partir del año 2000, se ha observado una notable disminución de la inversión en telefonía local, a la que ha contribuido la fuerte contracción que muestra Telefónica CTC, disminuyendo de un promedio anual de US\$300 millones a sólo US\$41 en los últimos 4 años, y también la actitud del resto de los operadores de la industria, quienes se han orientado a labores de descreme sin efectuar inversiones que compensen lo que dejó de invertir Telefónica;
85. Consideran que las tecnologías inalámbricas hoy en funcionamiento han eliminado toda supuesta ventaja de la llamada “última milla”, sobre la base de bajas inversiones que aminoran de manera importante el riesgo de costos hundidos y rapidez de despliegue de estas nuevas tecnologías;
86. Hacen presente que Telefónica CTC es la única compañía local que mantiene una mayor participación de mercado en los estratos de menores ingresos, mientras que las inversiones de los operadores locales que compiten con ella se siguen concentrando en los lugares de mayores ingresos, incluso en los servicios de banda ancha;
87. Señalan, por otra parte, que el tráfico móvil supera al tráfico local desde enero de 2007. Para todos los niveles de consumo de tráfico asociado al servicio de voz, siempre existiría una oferta, local o móvil, de plan alternativo al régimen de tarifas reguladas por decreto, que resulta más conveniente en precio para el consumidor final, los que se han beneficiado

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

de una fuerte competencia en precio, tanto a nivel de planes de telefonía (voz) como también en ofertas paquetizadas;

88. También observa que se ha generado un importante efecto de aceleración en la tasa de penetración de la banda ancha por hogar en Chile, así como las ofertas conjuntas denominadas Trío, que incluyen el servicio de Televisión Satelital provisto por la filial Telefónica Multimedia Chile de Telefónica CTC, logrando un importante incremento en la tasa de penetración de ese servicio de televisión, a precios competitivos;
89. Estima que la telefonía móvil constituye un servicio que técnica y económicamente se ha transformado en un voraz sustituto de la telefonía local, con presencia predominante en los estratos de menores ingresos, mientras que la penetración del servicio telefónico local ha descendido sostenidamente, justo en sentido inverso a lo ocurrido con la penetración del servicio de telefonía móvil;
90. Esto se demostraría por el número de abonados a telefonía móvil (que en la actualidad más que cuadruplica a los usuarios de telefonía local), el alto porcentaje de hogares que sólo tienen teléfono móvil y el fuerte incremento del tráfico cursado a través de estas redes, que ha llegado incluso a superar el tráfico local, y el descenso correlativo del tráfico local;
91. Señala, por otra parte, que Telefónica CTC dispone de una Oferta de Facilidades, de carácter público, para los servicios de desagregación de red, la cual fue emitida el 3 de marzo de 2000, con características no discriminatorias, y que se encuentra publicada en su página web. Esta contendría las condiciones comerciales y técnicas con que presta los servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistos como circuitos privados y prestaciones conexas, las tarifas de los servicios, los diagramas de servicios y las centrales de Telefónica CTC, con su dirección y cobertura geográfica a nivel de calles; Asimismo, indica que cuenta con una Gerencia separada de las unidades minoristas, destinada a atender a los clientes mayoristas, con metas, presupuestos y desafíos independientes del resto de las áreas, lo que garantiza la transparencia en la provisión de los servicios de desagregación;
92. Respecto de estos servicios de desagregación, afirma que cuenta con una disponibilidad de 1.583.503 pares de cobre para desagregación, los cuales pueden ser contratados por otras empresas para habilitar líneas telefónicas o servicios de banda ancha propios. Sin embargo, sólo 7 empresas han requerido estos servicios, concentrándose los mayores requerimientos en las zonas centro y oriente de la ciudad de Santiago y en las ciudades cabeceras de las principales Regiones. En consecuencia, estima que la demanda por los servicios de desagregación coincide con las zonas de mayor interés comercial del país, y que están destinados mayoritariamente a proveer servicios de banda ancha y no para servicios de líneas telefónicas;
93. Asimismo, señala que hay servicios de desagregación que no han tenido demanda desde que comenzó la desagregación de red hasta el día de hoy, lo que demostraría que éste tipo de desagregación presenta un problema de demanda, independiente de quien sea el oferente del servicio;
94. Considera que la desagregación de redes es una herramienta regulatoria "importada" y en retirada, cuyo objetivo -mayor competencia en telefonía- ha sido alcanzado por otras vías. Así, ha dejado de ser una Política del

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Gobierno y considera que no se justifica fijar tarifas a Servicios de Desagregación;

95. Hace presente también lo que considera una serie de distorsiones competitivas que subsisten en el sector. En primer término, la promediación geográfica de tarifas, al definir extensas áreas tarifarias sin observar criterios de costos provocan, a su juicio, distorsiones en localidades más pequeñas, promoviendo acusaciones de prácticas anticompetitivas en contra de Telefónica CTC por parte de competidores que operan en dichas localidades y que se verían afectados por dichas supuestas prácticas anticompetitivas, generando una supuesta predación en las localidades pequeñas en donde los costos serían mayores que el precio aplicado;
96. Por otra parte, se refiere a la definición, en el decreto tarifario, de una única categoría de clientes para Telefónica CTC, que le impediría competir adecuadamente con otras empresas que se focalizan en segmentos específicos y acotados de clientes, y le impiden aplicar criterios comerciales de segmentación propios de un mercado competitivo, tales como hábitos de uso, edad u otros;
97. Asimismo, consideran que el lento y tímido avance en rebajar el límite para planes de alto consumo ha restado competitividad a Telefónica CTC, particularmente en el segmento de clientes PYME, los que no han podido beneficiarse de ofertas comerciales acordes a sus necesidades;
98. Estiman que las obligaciones asimétricas que impone la flexibilidad tarifaria, y que el resto de los competidores no tiene que cumplir, mantiene importantes restricciones a su capacidad de competir;
99. Hacen presente también el enorme potencial de sustitución de nuevas tecnologías como Telefonía IP y WIMAX. En Chile, los precios de VOIP de algunos proveedores son inferiores a las tarifas reguladas de Telefónica Chile. Más aún, VOIP permite una ventaja de costo sustancial en el caso de llamadas internacionales. Si bien el alcance de esta tecnología esta acotado por la penetración de Banda Ancha, como es sabido, ésta aumenta rápidamente en nuestro país, superando el millón de conexiones en el año 2007;
100. Solicitan, en conclusión, decretar la libertad tarifaria respecto del servicio público telefónico local y demás servicios de Telefónica CTC comprendidos en la calificación efectuada por la Resolución N° 686 de la H. Comisión Resolutiva.

viii. BUSINESS COM CHILE LTDA.

101. Señala que las empresas dominantes en telefonía fija han bloqueado, en la práctica, el uso de medidores de consumo, y que la Autoridad fiscalizadora no ha logrado su implementación, a pesar de ser un servicio obligatorio y tarifado;
102. Solicita se declare que no existen las condiciones para establecer un régimen de libertad tarifaria respecto de las facilidades de instalación en implementación del medidor de consumo telefónico;

ix. VTR BANDA ANCHA (CHILE) S.A (fojas 1331 y 2299)

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

103. Opina esta empresa que el mercado está altamente concentrado y que Telefónica CTC, Telcoy, Telsur y Entelphone aún gozan de una posición de dominio;
104. En ese sentido, considera que no existen sustitutos suficientemente eficaces respecto del servicio público telefónico local, tanto desde una perspectiva técnica como desde la perspectiva de las magnitudes de uso de los servicios, y que subsisten barreras de entrada para ingresar al mercado de la telefonía local, tanto de carácter estructural y reglamentario como derivadas del comportamiento estratégico de las concesionarias dominantes. Opina que falta eficacia disciplinadora de otros oferentes. Por ello cree que deben mantenerse áreas tarifarias de tamaño tal que impidan a las dominantes discriminar con fines de exclusión;
105. Sostiene que los efectos de la disminución de participación de las empresas dominantes no han sido lo suficientemente profundos todavía, como para generar condiciones de mercado competitivas y sustentables en el tiempo;
106. Respecto de los servicios de transmisión y/o conmutación provistos como circuitos privados, expone que comparte a cabalidad la posición expresada por el MTT, en cuanto a que la regulación de tarifas y condiciones de los mismos debe aplicarse sólo a las compañías actualmente calificadas como dominantes;
107. Indica que Entel cuenta con una concesión nacional de telefonía local inalámbrica desde el año 2001. Sin embargo, su oferta de servicios a través de la explotación de dicha concesión se ha limitado únicamente a los servicios de datos (Internet de banda ancha) y además, incluso en ese caso, a una cobertura y número de clientes muy restringidos. El 2007 se entregó concesiones a Telmex y VTR, con lento despliegue y sin uso significativo, y aún no constituyen infraestructuras suficientemente desarrolladas para ofrecer comercialmente dicho servicio;
108. Expone que el descenso de tráfico de salida desde teléfonos fijos se explica en un 70,08% por la disminución del tráfico de acceso conmutado a Internet y del tráfico hacia larga distancia;
109. Sostiene que existen precedentes que muestran permanentes contravenciones al actual marco normativo de flexibilidad tarifaria por parte de la empresa dominante, tales como la discriminación entre clientes de una misma categoría, la duración de planes menor a un año, la falta de información a los usuarios que impide su retorno a tarifas reguladas, las ventas atadas de banda ancha a servicio de telefonía local, el empaquetamiento con servicios de sus empresas relacionadas y el incumplimiento de la obligación de entregar una oferta de facilidades;
110. Opina que si las líneas de telefonía local se mantienen, pese al crecimiento explosivo de los planes de telefonía móvil, es porque las primeras son percibidas como distintas a la telefonía móvil. Cree que probablemente sean percibidas más bien como complementarias entre sí;
111. Indica que existe prestaciones que aún no pueden ser cursadas desde redes de telefonía móvil, como el acceso a servicios complementarios. Por tanto, la calidad de servicio desde red fija es superior
112. Sostiene que la pretendida reducción en el diferencial de precio de los planes de telefonía local y móvil, invocada por algunos, debe evaluarse teniendo en consideración una decisión tarifaria del regulador: la asimetría

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

entre los cargos de acceso actualmente fijados a concesionarias de telefonía móvil y los cargos de acceso fijados a operadores de telefonía local. Opina que el margen que permite a las concesionarias de telefonía móvil ofrecer dicho tipo de planes de telefonía móvil, con tarifas cercanas al precio promedio de la telefonía local, proviene precisamente de los ingresos que recaudan por concepto de cargos de acceso, los que se encuentran sobrevaluados;

113. Llama la atención sobre la nula demanda que han tenido los Servicios de Desagregación y Reventa ofrecidos por las concesionarias de telefonía local no dominantes, como VTR y Manquehue Net, razón por la que sostiene que carece de sentido que se mantenga a su respecto la fijación de tarifas. La razón de ello sería, básicamente, que en todas las zonas geográficas del país se encuentra presente una concesionaria de telefonía local dominante, cuya mayor escala se traduce, por regla general, en tarifas de desagregación menores que las fijadas para las concesionarias no dominantes, o bien, por la naturaleza de la tecnología que explotan, la autoridad estimó que no procedía tarifificar dicha clase de servicios a estas concesionarias. Por ello, opina que obligación de prestar los Servicios de Desagregación y Reventa conforme a tarifas reguladas, de ser mantenida por este H. Tribunal, debe aplicarse exclusivamente a las concesionarias de telefonía local dominantes;
114. Argumenta que la tendencia a nivel mundial es a eliminar la obligación de proveer los Servicios de Desagregación y Reventa, pues la misma no surte los efectos competitivos esperados. Considera que se debe fomentar la competencia promoviendo la inversión en infraestructura y la innovación tecnológica. Muestra de ello es que el desarrollo de algún grado de competencia, que en zonas geográficas acotadas enfrentan las concesionarias dominantes de la telefonía local, se debe precisamente a la inversión en redes alternativas;
115. Sostiene que si se otorga libertad tarifaria parcial, sólo en zonas donde la actual dominante enfrente competencia, el resultado no sería muy distinto a la plena libertad tarifaria debido a la depredación de precios, a la falta de incentivos para que operadores no dominantes ingresen a nuevas zonas y a las dificultades para su regulación. Piensa, además, que se incrementarán los precios en las áreas reguladas;
116. Respecto a la telefonía de larga distancia, opina que ésta mantiene una situación de madurez competitiva. Además, se observan ciertos niveles de sustitución entre la telefonía de larga distancia nacional provista por portadores con la telefonía móvil provista por operadores móviles así como por algunas aplicaciones de Internet, como son la mensajería instantánea (chats) y los correos electrónicos. Considera necesario flexibilizar el Sistema Multiportador dadas las distorsiones que genera la actual regulación para innovar en el desarrollo de productos técnicamente disponibles y útiles para usuarios de la telefonía local;
117. Respecto de la telefonía IP sobre Internet, estima que no constituye aún un sustituto eficaz de la telefonía local, está afecto a limitaciones funcionales que redundan en una calidad de servicio diversa e inferior a la de la telefonía local. Desde un punto de vista comercial, la telefonía IP sobre Internet es más cara que la telefonía local, pues presupone la contratación de acceso a Internet Banda Ancha;

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

118. Considera que debe mantenerse vigente la calificación de dominancia y fijación tarifaria establecida por la Resolución N°686, para Telefónica, Telsur, Telcoy y Entelphone, en sus respectivas zonas;
 119. Asimismo, estima que debe disponerse una serie de prevenciones destinadas a emular, en el mayor grado posible, un régimen de libre competencia en el mercado del servicio público telefónico local, con especial énfasis en que la flexibilidad tarifaria ya otorgada a las empresas calificadas como dominantes sea estrictamente observada por las mismas;
 120. Estima que, dada la madurez competitiva del mercado del servicio telefónico de larga distancia, nacional e internacional, debiera proponerse al Ejecutivo la supresión de la prohibición legal vigente para que las concesionarias de servicio público telefónico local puedan cursar telefonía de larga distancia, nacional e internacional, lo anterior, sin perjuicio de la plena vigencia del Sistema Multiportador;
 121. Por otra parte, en el mercado de los servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistas como circuitos privados, considera que debe reevaluarse el régimen de desagregación dispuesto en el pasado. Opina que las compañías no dominantes deberían ser liberadas de dicha regulación, tanto por su nula efectividad -dado que por su tamaño y menores economías de escala sus tarifas siempre serán mayores que las de la dominante-, así como por constituir un desincentivo para la inversión en infraestructura;
 122. Estima que debe establecerse la obligación, para las empresas dominantes, de formular oferta de facilidades respecto de toda oferta conjunta en forma previa al lanzamiento comercial de esta última, sin incurrir en ningún tipo de discriminación. Igualmente, debiera Prohibirse todo tipo de subsidios cruzados entre los servicios de telefonía, empaquetados en una oferta conjunta elaborada por el grupo empresarial de alguna empresa dominante en el mercado de telefonía local, y mantener las obligaciones de información de la compañía dominante a todos sus clientes;
 123. Solicita se recomiende a la Subtel que cualquier modificación del rango de minutos que conforma un plan de telefonía fija de alto consumo -no afecto a ningún tipo de fijación tarifaria- sea realizada previa consulta pública, y que, al fijar las áreas tarifarias, tenga especial consideración para que su tamaño y composición sean adecuados, en atención a la obligación de no discriminación;
 124. Asimismo pide que se mantenga el régimen de libertad tarifaria en el mercado de la telefonía de larga distancia, salvo respecto de Entel para comunicaciones entre Isla de Pascua y el continente;
 125. Finalmente, estima necesario proponer al Ejecutivo que realice las modificaciones legales pertinentes para que se eliminen las limitaciones existentes a las compañías de telefonía fija para participar en este mercado, y su vez, mientras se realizan estas modificaciones legales, instruir a la Subtel para que, dentro del marco de sus atribuciones, flexibilice el marco normativo que regula este mercado
- x. FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA (fojas 1423 y 1566)**
126. La FNE considera que la situación actual del mercado de telefonía fija, es la de un duopolio en infraestructura de acceso. Así, explica que Telefónica CTC tiene el 64,5% del mercado, y tienen presencia en todas las zonas

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

primarias, aunque en ninguna es el único operador. Por otra parte, VTR es la segunda firma con mayor participación de mercado con un 17,17% de las líneas telefónicas;

127. Considera dicho Servicio que no existen las condiciones suficientes para decretar libertad tarifaria, pero, al mismo tiempo, que la regulación de tarifas tampoco ha demostrado ser el remedio adecuado para mitigar los riesgos de abuso de las empresas dominantes;
128. Describe el fenómeno de convergencia tecnológica que se ha desarrollado en el sector de telecomunicaciones, el que se da en la prestación del mismo servicio por múltiples redes, y en la prestación de múltiples servicios por cada red, lo que introduciría un mayor grado de competencia;
129. En ese sentido, estima que las tecnologías inalámbricas pueden romper las economías de escala de redes fijas, y que los mercados dejan de ser autónomos, modificando el mercado relevante de análisis según avanza la tecnología;
130. Considera que la agregación de servicios sobre una misma red física da importancia esencial al acceso a la red del operador dominante, que cuenta con la mayor cobertura y mejor capacidad de convergencia tecnológica. Junto a flexibilidad tarifaria y falta de competencia en la red de acceso, esto habría entregado una posición de ventaja competitiva al dominante, que junto a sus empresas relacionadas ha aumentado progresivamente su participación en todos los servicios de telecomunicaciones;
131. Señala que los beneficios de este proceso de convergencia sólo será traspasados a los clientes finales en la medida que exista competencia en todas las capas de la red;
132. Considera que la fijación de tarifas no resulta ser el remedio más apropiado al riesgo de abuso de los operadores con poder de mercado en telefonía fija, pareciendo más eficiente y compatible con la promoción de la competencia el establecimiento de condiciones que impidan la discriminación entre usuarios de sectores en que enfrenta competencia y de aquellos en que no la enfrenta;
133. Estima que debe considerarse como anticompetitiva cualquier discriminación de precios entre usuarios de un mismo consumo a nivel nacional en aquellas zonas en donde la empresa tiene posición de dominio. Considera también necesario el establecimiento en un plazo oportuno de la portabilidad numérica para el servicio de telefonía local a nivel nacional;
134. En cuanto al establecimiento de los servicios de desagregación, considera que ha de ser sólo temporal, y en las redes de par de cobre de los operadores dominantes, con el objeto de facilitar la entrada de nuevos competidores e innovaciones tecnológicas;
135. Por otra parte, y con el objeto de evitar estrangulamientos de márgenes, estima necesario que se exija a las empresas dominantes una adecuada relación de precios en las ofertas de facilidades y los descuentos realizados para mercados minoristas, estableciendo la obligación de formular oferta de facilidades respecto de todo “plan conjunto” o “plan alternativo” en forma previa al lanzamiento comercial de esta última, de carácter nacional, sin incurrir en ningún tipo de discriminación;

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

136. En cuanto al establecimiento de ofertas conjuntas o paquetes multiproductos, a su juicio sería imprescindible establecer expresamente la necesidad de que todos los servicios que componen dicho paquete puedan ser adquiridos en forma individual y a un precio de mercado. En el caso de los descuentos éstos han de estar asociados a cada uno de los servicios que componen el paquete ofrecido por las empresas y extensible a todas las empresas que ofrecen estos productos multiservicios.
137. Concluye señalando que, atendido el actual desarrollo de ofertas alternativas, se podría levantar la fijación de tarifas de aquellos servicios de larga distancia que se proveen en la zona primaria de Coyhaique y entre la Isla de Pascua y el continente, así como de los servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistos como servicios intermedios y el servicio de teléfonos públicos.

D. AUDIENCIA PÚBLICA

138. Con fecha 11 y 15 de septiembre de 2008 se llevó a cabo la audiencia pública establecida en el artículo 31 del D.L N° 211. Intervinieron en ella el apoderado de la consultante y los apoderados de Voissnet S.A., de don Oscar Cabello A., de Entel y Entelphone, Telsur y Telcoy, VTR Banda Ancha Chile, Telmex, Telefónica CTC Chile, Business Com Chile y la Fiscalía Nacional Económica;

II) PARTE CONSIDERATIVA

A. ASPECTOS GENERALES.

1. Los cambios tecnológicos han introducido un grado no despreciable de competencia en el sector de las telecomunicaciones, antes absolutamente monopólico, y han llevado a los organismos de defensa de la libre competencia y a los reguladores sectoriales a adoptar un camino gradual de liberalización. Es así como la H. Comisión Resolutiva, en la Res. 515 de 1998 autorizó los descuentos por volumen, y en la Res. N° 709 se concedió a las empresas dominantes la autorización para ofrecer planes con precios distintos a la tarifa regulada, pero manteniendo ésta como una opción para los consumidores. Asimismo, se han ido desarrollando regulaciones alternativas a la fijación de tarifas para limitar los abusos que su liberalización podría ocasionar, como por ejemplo, el D.S. N° 742 que se analizará detalladamente en este informe.
2. Para los efectos de este informe este Tribunal ha tenido en consideración básicamente dos hechos:
 - a) Que, desde el último proceso de regulación tarifaria, en los años 2003 y 2004, ha aumentado la competencia entre redes, consistente en un aumento moderado en la penetración de redes fijas alternativas a las de la empresa con presencia dominante, y en un crecimiento explosivo en la penetración de la telefonía móvil;
 - b) Que, si bien el principal objetivo de la regulación tarifaria es emular el precio que regiría en competencia perfecta, este objetivo teórico difícilmente es alcanzado en plenitud, entre otras razones por las asimetrías de información que impiden al regulador conocer los verdaderos costos de proveer un servicio. Dado lo anterior, la tarifa regulada puede ser un límite sólo parcial a las posibilidades de abuso de poder de mercado de la empresa dominante y es poco probable que

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

alcance con precisión el precio que regiría en competencia. Además, la regulación de precios tiene altos costos y acarrea algunos problemas en el mercado, por lo que es una medida regulatoria excepcional, tal como se desprende del inciso primero del artículo 29 de la Ley General de Telecomunicaciones (en adelante LGT) y que, a juicio de este Tribunal, sólo debiera imponerse en caso que no existan otras formas de regulación más eficientes y menos costosas.

3. Dados estos hechos, este Tribunal analizará en el presente informe si la telefonía móvil puede o no cumplir el rol de limitar la posibilidad de abusos de poder de mercado que puedan ejercer las empresas dominantes de telefonía local en aquellos lugares en que aún no hay suficiente competencia entre redes fijas, y si, adicionalmente, hay otras tecnologías alternativas que puedan ayudar a lograr el mismo objetivo.

B. MARCO REGULATORIO VIGENTE.

4. Si bien en muchos mercados la competencia no es perfecta, la regulación tarifaria corresponde a un caso excepcional dentro de nuestro ordenamiento jurídico, ordenada sólo en casos con características específicas y condiciones de monopolio natural, generalmente respecto de servicios básicos que no tienen sustitutos que permitan satisfacer tales necesidades a precios comparables. En el caso de las telecomunicaciones, advirtiendo la posibilidad de cambios en las condiciones tecnológicas, el legislador no ordena la regulación tarifaria en todos los casos, sino que requiere un informe de este Tribunal sobre las condiciones de mercado, a fin de determinar si éstas hacen necesaria o no la fijación de precios para determinados servicios.
5. Así, de acuerdo a lo dispuesto en la LGT, existen tres posibilidades en materia de regulación tarifaria o de precios.
6. Por una parte, existen determinados servicios que se encuentran sometidos a fijación de tarifas máximas por el solo ministerio de la ley, como el cargo de acceso de interconexión (art. 25 de la LGT) y las tarifas de medición, tasación, facturación y cobranza de los servicios de larga distancia que deben efectuar las empresas de telefonía fija (art. 24 bis inc. 5º de la LGT), mientras que otros servicios tienen tarifas siempre libres por expresa disposición de la ley, como es el caso de las tarifas a público de telefonía móvil (art. 29 inciso 2º de la LGT).
7. Respecto de todos los demás servicios de telecomunicaciones, la regla general es la libertad tarifaria, pudiendo establecer cada concesionario libremente los precios y condiciones en que comercializará éstos, pero sus tarifas pueden ser reguladas en caso que se haya efectuado una calificación expresa en tal sentido por este Tribunal, si estima que las condiciones del mercado no son suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria (art. 29 inciso 2º de la LGT).
8. Actualmente se encuentran sujetos a fijación tarifaria determinados servicios prestados por las empresas que, en su oportunidad, fueron calificadas como dominantes en diferentes zonas del país, según se estableció en la Resolución N° 686 de 2003 de la H. Comisión Resolutiva. Estas empresas son:

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

- a) Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A. (en adelante Telefónica CTC), en todo el país, con excepción de la Xª y XIª Regiones e Isla de Pascua.
 - b) Compañía Nacional de Teléfonos, Telefónica del Sur S.A. (en adelante Telsur), en la Xª Región.
 - c) Compañía de Teléfonos de Coyhaique S.A. (en adelante Telcoy), en la XIª Región; y,
 - d) Entel Telefonía Local S.A. (en adelante Entelphone), en Isla de Pascua.
9. De acuerdo a la misma Resolución, en el servicio público telefónico local, los servicios actualmente sujetos a fijación tarifaria para cada una de estas empresas corresponden a:

CUADRO Nº 1

Servicios actualmente sujetos a tarificación

I.- Servicios prestados a los usuarios finales:	II.- Servicios prestados a otros usuarios (concesionarios o proveedores de servicios complementarios):
1.- Línea telefónica.	1.- Facilidades ofrecidas a los portadores con motivo o razón del sistema multiportador discado y contratado, exceptuando las afectas a fijación de tarifas por el sólo ministerio de la ley.
2.- Conexión telefónica.	2.- Información sobre sus suscriptores suministrada a otras compañías telefónicas locales.
3.- Comunicaciones telefónicas locales entre usuarios o suscriptores de una misma zona primaria.	3.- Servicios provistos a suministradores de servicios complementarios, incluidas las facilidades para servicios de numeración complementaria.
4.- Asistencia de operadora en niveles de servicios especiales.	4.- Facilidades provistas a suministradores de servicios complementarios.
5.- Corte y reposición del servicio.	
6.- Suspensión transitoria del servicio a solicitud del suscriptor.	
7.- Servicio de facturación detallada de comunicaciones locales.	
8.- No publicación ni información del número de abonado (NPNI).	
9.- Visitas de diagnóstico.	
10.- Traslado de línea telefónica.	
11.- Cambio de número de abonado solicitado por el suscriptor.	
12.- Registro de cambio de datos personales del suscriptor.	
13.- Habilitación e inhabilitación de acceso al servicio telefónico de larga distancia nacional.	
14.- Habilitación e inhabilitación de acceso al servicio telefónico de larga distancia internacional.	
15.- Habilitación e inhabilitación de acceso a redes de telefonía móvil.	
16.- Habilitación e inhabilitación de acceso a otros servicios públicos del mismo tipo que se interconectan con la red pública telefónica.	
17.- Habilitación e inhabilitación de acceso a cada una de las categorías de servicios complementarios.	
18.- Tramo local para comunicaciones originadas en la red local.	

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

19.- Servicios de comunicaciones desde teléfonos públicos.	
20.- Facilidades para la implementación del Medidor de Consumo Telefónico.	
21.- Facilidades para la aplicación de la portabilidad del número, cuando existan las condiciones técnicas y económicas que lo hagan viable.	

10. En el servicio de transmisión y/o conmutación de señales provistos como circuitos privados, dentro de la zona primaria, suministrados a concesionarias, permisionarias y al público en general, se encuentran actualmente sujetos a regulación de tarifas los siguientes servicios:

CUADRO Nº 2

Servicio de transmisión y/o conmutación de señales provistos como circuitos privados, dentro de la zona primaria

1.- Servicio Par de Cobre.
2.- Acometida de Par de Cobre.
3.- Servicio espacio para equipos (<i>Housing</i>).
4.- Supervisión técnica de visitas.
5.- Adecuación de Obras Civiles.
6.- Enlace punto a punto entre centros de conmutación.
7.- Servicio facilidades para otros servicios en línea de un suscriptor de la concesionaria.
8.- Información de oportunidad y disponibilidad de servicios desagregados.
9.- Servicio línea telefónica para reventa.
10.- Facilidades para la figuración en guía telefónica de la información del suscriptor asociado al servicio línea telefónica de reventa;

11. A solicitud de Telefónica CTC, y mediante la Resolución Nº 709, de octubre del año 2003, la H. Comisión Resolutiva, aclarando el sentido de la Resolución Nº 686 citada, indicó que *“lo resuelto implica que las condiciones de mercado no están dadas para autorizar una libertad tarifaria, por lo que debe fijarse una tarifa, la que debe entenderse como máxima. Tarifas menores o planes diversos podrán ser ofrecidos, pero las condiciones de los mismos que protejan y garanticen debidamente a los usuarios frente a quienes tienen una posición dominante en el mercado, deben ser materia de regulación por la autoridad respectiva”*.
12. En virtud de lo anterior, en diciembre de ese mismo año, se dictó el D. S. Nº 742 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que *“regula las condiciones en que pueden ser ofrecidas tarifas menores y planes diversos por los operadores dominantes del servicio público telefónico local”*, en adelante *“Reglamento de planes y ofertas conjuntas”*. Se analizará a continuación su texto original y las modificaciones a este reglamento, introducidas en febrero del año 2007 por el D.S. Nº 160.
13. El D.S. 742 establece, en su artículo 2º, las siguientes definiciones:
- a) Tarifas Menores: *“Cobro por parte de un concesionario de un nivel tarifario inferior al máximo regulado para una o más de las prestaciones reguladas”*;

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

- b) Planes Diversos: *“Ofertas comerciales de provisión del servicio público telefónico local, exclusivamente, efectuadas por un concesionario, en las que el nivel y/o la estructura y/o el mecanismo de indexación de los precios que se cobran por tal servicio, difieren de los establecidos en la tarifa regulada en el decreto supremo de los ministerios”.*
- c) Planes de Alto Consumo: *“Planes diversos disponibles sólo para suscriptores del servicio público telefónico local, cuyo consumo mensual promedio en los últimos seis meses exceda el número de minutos que anualmente establezca la Subsecretaría mediante resolución”.*
- d) Ofertas Conjuntas: *“Ofertas comerciales que, conforme lo permita la normativa, incluyen la provisión de un plan diverso y la provisión de servicios de telecomunicaciones distintos del servicio público telefónico local, u otro tipo de servicios o prestaciones”.*
14. Luego señala el D.S. N° 742 (artículo 4º) que los concesionarios podrán cobrar tarifas menores que las reguladas *“sin más condiciones que las establecidas en el artículo 30º H de la Ley, en especial en cuanto a la no discriminación entre usuarios de una misma categoría en su aplicación”*, sin perjuicio del cumplimiento de la normativa aplicable y de las facultades de los organismos de defensa de la libre competencia para prevenir y sancionar conductas que atenten contra dicho bien jurídico.
15. En cuanto a los planes diversos para el servicio público telefónico local, el citado Reglamento dispone que éstos deberán estar disponibles para *“todos los usuarios actuales y futuros de la misma categoría dentro de una misma área tarifaria”*, y que no podrán establecerse impedimentos para su acceso a estos planes. Tanto las categorías de usuarios como las áreas tarifarias serán establecidas en los respectivos decretos tarifarios.
16. La publicidad y difusión de estos planes diversos, según el artículo 7 del D.S. N° 742 original, debía realizarse inmediatamente antes del inicio de su comercialización en un diario de amplia circulación en la o las áreas tarifarias a las que se dirigieran, indicando todas y cada una de las especificaciones del plan ofrecido. Asimismo, en la Cuenta Única Telefónica se debía avisar de la oferta de nuevos planes diversos y de las maneras en que los usuarios pueden informarse de su contenido conforme a ese decreto. Estas obligaciones fueron dejadas sin efecto por el D.S. N° 160 de 2007.
17. El mismo artículo 7º referido dispone que toda oferta de plan diverso deberá mantenerse vigente y disponible para el público al menos durante un año desde su inicio, o hasta el día en que entre en vigencia un nuevo decreto tarifario, si es que este lapso fuese inferior a un año. Durante todo el periodo de vigencia de la oferta, ésta deberá permanecer íntegra y permanentemente publicada en la página *web* del concesionario, disponible en las oficinas comerciales de la compañía e informada a través del número telefónico de atención comercial. Antes de la reforma del año 2007, ya indicada, además se exigía al concesionario enviar una vez al año al domicilio de los usuarios una nómina con el detalle de las ofertas de planes diversos que se encontraran vigentes.
18. Por otra parte, el artículo 8º del D.S. 742 señala que *“Los contratos de estos planes diversos deben tener una duración mínima de un año a favor del usuario, pero éste podrá libremente retornar a la tarifa regulada o a otro plan diverso, en un plazo máximo de 30 días desde que se lo comunique a la empresa concesionaria, bajo procedimientos que no podrán ser más*

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

gravosos o complejos que los establecidos para acceder al plan que abandona". Este derecho no puede ser objeto de limitaciones, plazos, condiciones, modalidades, indemnizaciones o cobros de ninguna naturaleza.

19. En cuanto a la estructura de precios de estos planes diversos, señala el D.S. N° 742 (art. 9°) que para aquellos planes en que se establezca un precio fijo o variable limitado hasta el consumo de una cantidad determinada de minutos, deberá siempre fijarse también el valor a cobrar por los minutos adicionales consumidos. En caso de no establecerse dicho precio, éste no podrá ser superior al que se encuentre fijado en el respectivo decreto tarifario.
20. Otra obligación de información a los usuarios, que también fue derogada el año 2007, señalaba que la empresa debía informar el monto que habrían tenido que pagar en un periodo de facturación si hubiesen permanecido acogidos a las tarifas reguladas por el decreto tarifario vigente y ello debía hacerse a través de la Cuenta Telefónica Única, página web, oficinas de atención comercial y número de atención comercial. Tratándose de la Cuenta Telefónica Única, esta información debía ser proporcionada sobre la base de los últimos tres meses y debía incluir, al menos, el tráfico total cursado durante el periodo de facturación en cada segmento horario y toda la información adicional que permita a los usuarios comparar en cada periodo los valores respectivos.
21. Otra obligación asociada con la oferta de planes diversos correspondía a que el concesionario debe poner a disposición de otros concesionarios habilitados, y enviar a la Subsecretaría, una oferta de facilidades para reventa en condiciones de mayorista, la que debería incluir todos los elementos necesarios para celebrar el contrato respectivo. Las condiciones de dicha reventa serían reguladas mediante la dictación de Reglamentos referidos a la reventa de servicios de telecomunicaciones y de desagregación de redes de telecomunicaciones. Por la disposición 4ª transitoria del mismo D.S. N° 742, se condicionó la entrada en vigencia de esta obligación hasta la dictación de los referidos reglamentos sobre reventa y desagregación, lo que hasta la fecha no ha ocurrido.
22. En cuanto a los planes de alto consumo, éstos sólo se encuentran sujetos a las condiciones de duración mínima, libertad de cambio y precio del minuto adicional arriba referidas. El nivel de tráfico para calificar como "usuario de alto consumo" es determinado anualmente por la SUBTEL, sin que existan parámetros pre-establecidos para ello.
23. Las ofertas conjuntas (o paquetes), por otra parte, se encuentran reguladas en los artículos 13 y siguientes del D.S. N° 742, bajo el mismo principio de no discriminación ya referido, tanto respecto de los usuarios que los contratan como entre los prestadores de cada uno de los servicios integrados. Al respecto se estableció la obligación de señalar separadamente el precio y condiciones correspondientes a cada servicio de telecomunicaciones y de comercializar separadamente el plan diverso de servicio telefónico local que integra la oferta.
24. En su texto original, el Reglamento establecía que la concesionaria debía poner a disposición de los interesados una oferta de facilidades que permita a los concesionarios y/o permisionarios de telecomunicaciones incorporar sus servicios en forma no discriminatoria.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

25. Se estableció asimismo que los contratos de planes diversos, de alto consumo y de ofertas conjuntas deben contener las condiciones generales y la transcripción de las normas más relevantes establecidas en el D.S. N° 742, y que su texto debe remitirse a la SUBTEL antes del lanzamiento del plan u oferta respectiva, a fin de que ésta ejerza sus facultades fiscalizadoras o reguladoras. Asimismo, las empresas concesionarias deben informar mensualmente respecto de todos los planes vigentes y número de suscriptores acogidos a cada uno de éstos.
26. En cuanto al incumplimiento de las disposiciones del D.S. N° 742, las concesionarias están sujetas a las sanciones establecidas en el Título VII de la LGT, esto es, amonestación o multas de entre 5 y 1.000 UTM (triplicables en caso de reincidencia). Si bien consta en autos que SUBTEL ha formulado cargos en reiteradas oportunidades por infracciones al D.S. N° 742 (fojas 1279 a 1285), no se han aportado antecedentes respecto de si dicho ente fiscalizador ha aplicado alguna vez una sanción a las empresas infractoras, por lo que no es posible determinar el real efecto disuasivo de este tipo de sanciones.
27. Como se adelantó, la disposición 4ª transitoria del D.S. N° 742 suspendió la entrada en vigencia de parte de sus disposiciones, mientras no se dictaran los reglamentos sobre reventa y desagregación aludidos en el inciso final del artículo 11º.
28. Como se señaló, hasta hoy tales reglamentos no han sido dictados y, según lo declarado por la solicitante, no se encuentra dentro de las prioridades de la autoridad sectorial hacerlo, por lo que las empresas concesionarias no están obligadas a establecer condiciones de reventa en los términos necesarios para hacer operativa la desagregación de redes o reventa de servicios. Lo anterior es consistente con lo expresado por la propia solicitante y por las empresas intervinientes (VTR, a fojas 1331, y TELMEX, a fojas 849) en cuanto a que la desagregación y reventa, si bien en teoría existen en nuestra normativa, carecen de operatividad real, lo que impediría lograr los objetivos regulatorios y de libre competencia por los que se quiso establecerla.
29. En síntesis, las modificaciones que introdujo en febrero del año 2007, el D.S. N° 160 al D.S. 742 son las siguientes:
 - a) Se eliminó la obligación de informar, en la Cuenta Única Telefónica, la oferta de nuevos planes y las maneras en que es posible conocer sus características;
 - b) Se eliminó la obligación del concesionario de enviar a sus clientes, una vez al año, una nómina con el detalle de los planes vigentes;
 - c) Se eliminó la obligación de informar a los clientes, a través de la Cuenta Única Telefónica, el monto que habría tenido que pagar en los últimos tres meses si hubiese permanecido acogido a las tarifas reguladas, y toda información adicional que le permita compararlo con el plan contratado; y,
 - d) Se eliminó la obligación de mantener una oferta de facilidades que permita a otras empresas de telecomunicaciones incorporar los servicios de la concesionaria a sus propias ofertas conjuntas en forma no discriminatoria;

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

30. A juicio de este Tribunal, la regulación a que se encuentran sujetos actualmente los planes diversos y ofertas conjuntas de telefonía fija es insuficiente para lograr los objetivos de protección de la libre competencia que habrían fundado su dictación, de acuerdo a lo indicado en las Res. N° 686 y 709 de la H. Comisión Resolutiva, toda vez que los clientes no cuentan con información suficiente y disponible para comparar sus alternativas de planes y tarifas, y para cambiarse libremente hacia aquellos que mejor se adecuen a su consumo, en un proceso de ajuste natural. Así, se aprecia que las obligaciones de información han sido drásticamente reducidas por las modificaciones introducidas por el D.S. N° 160 en febrero del año 2007.
31. Por otra parte, existen planes de muy corta duración, incluso inferior a la establecida en el mismo D.S. N° 742 (tal como se acreditó en la Sentencia N° 72/2008 de este Tribunal), y en algunos casos se exigirían condiciones onerosas o la empresa simplemente se negaría a otorgar la información necesaria o a proceder al cambio de plan o tarifa a solicitud del usuario, como consta de las actas notariales acompañadas a fojas 1331.
32. En ese sentido, la reventa de servicios y la desagregación de redes constituyen herramientas que buscan limitar las posibilidades de abuso por las empresas dominantes que ofrecen planes y ofertas conjuntas. Cuando se permite a la empresa dominante diseñar una determinada estructura de planes y ofertas no replicables directamente por sus competidores, la obligación de ofertas mayoristas de reventa o desagregación permite disciplinar en alguna medida los precios, condiciones o segmentación aplicados por dicha empresa.
33. Pero, contraviniendo la letra y el espíritu del referido D.S. N° 742, ni la reventa de servicios ni la desagregación de infraestructura han tenido aplicación real, al quedar supeditada la vigencia de la obligación de mantener ofertas mayoristas a la dictación de sendos reglamentos que, cinco años después de la creación de esta regulación, aún no han sido dictados y que, por el contrario, no se encuentran entre los objetivos del regulador.
34. Por todo lo analizado precedentemente, este Tribunal estima necesario perfeccionar el régimen regulatorio al que se encuentran sujetos los planes diversos y ofertas conjuntas que realicen las empresas dominantes, en el sentido que se señalará más adelante.
35. A continuación se analizarán, para efectos de este informe, las condiciones de mercado del servicio público telefónico, provisto tanto por redes fijas como móviles, el grado de sustitución entre éstas y respecto de otras tecnologías de telecomunicaciones, la estructura y características de los mercados, las condiciones de entrada para posibles nuevos oferentes, y los sistemas de comercialización de los distintos servicios ofrecidos.

C. DESCRIPCIÓN DEL MERCADO RELEVANTE.

xi. Convergencia Tecnológica.

36. Nuestra regulación en materia de telecomunicaciones fue extraordinariamente avanzada para su época y permitió la liberalización de este mercado y el incremento permanente en el grado de competencia de la

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

industria, que partió como un monopolio natural con incontrarrestable poder de mercado.

37. Sin embargo, a juicio de este Tribunal, esta regulación ha quedado progresivamente atrasada ante los cambios en la industria. En efecto, se ha producido y se está produciendo cada vez con más fuerza, el fenómeno de la denominada “Convergencia Tecnológica”, que consiste en que hoy existen diversas tecnologías que pueden prestar servicios cada vez más similares. Asimismo, una misma tecnología permite prestar diversos servicios, lo que hace complejo el análisis de mercado.
38. Así, hoy a través de las redes de par de cobre, tradicionalmente relacionadas con la telefonía fija, se pueden prestar servicios de telefonía fija, de internet y otros servicios de telecomunicaciones. Incluso se pueden dar servicios de la denominada telefonía fija inalámbrica (WLL, WIMAX y otros), que permite un servicio de telefonía fija, pero con la posibilidad de movilidad dentro de una determinada área geográfica.
39. Igualmente, a través de las frecuencias asignadas a telefonía móvil se puede, cada vez con mayor calidad y velocidad, prestar también servicios de internet e incipientemente, de televisión, mediante la denominada tecnología 3G. Por último, la red de cable coaxial, tradicionalmente usada para transmitir televisión de pago, hoy permite prestar también servicios de telefonía fija y de internet.

xii. Competencia entre redes e intra redes.

40. Por lo antes expuesto, es posible decir que actualmente se observa un proceso de competencia entre redes (fijas –alámbricas, de cable coaxial, fibra óptica, etc. o inalámbricas, WLL y Wimax– y móviles), que si bien mantienen algunas diferencias, están convergiendo hacia servicios cada vez más parecidos y con precios más cercanos. Asimismo existe competencia entre los diversos servicios que se presten a través de una misma red, por distintas empresas. Ambas formas de competencia se analizan en esta resolución, pues inciden en el grado de competencia y desafiabilidad de las empresas consideradas como dominantes en el mercado de la telefonía fija.
41. Así las cosas, a nivel mundial aún se debate acerca de las ventajas y desventajas de exigir acceso a las redes para que se verifique la competencia intraredes o si, en definitiva, es mejor confiar en la competencia entre distintas redes. Se ha señalado que una desventaja del acceso obligatorio sería la reducción en el incentivo a invertir por parte del dueño de las redes, aunque esto no debiera ocurrir necesariamente, si la empresa dueña de las redes cobra un precio adecuado por su uso por terceros. Por otra parte, entre sus ventajas se cuenta el mayor grado de competencia en precio y servicios y la mayor eficiencia en el uso de los activos. En lo que respecta a la competencia entre redes, ésta también trae aparejado un aumento en los niveles de competencia, aunque eventualmente con un uso más ineficiente de los activos, si implicara duplicar redes innecesariamente. Este Tribunal es de la opinión que un modelo mixto, que tienda a favorecer tanto la competencia entre redes como aquella que se produzca al interior de las mismas, es claramente positivo desde la perspectiva de la libre competencia en un país pequeño de bajos nivel de ingresos y baja densidad, donde es poco probable que se extienda la competencia entre redes fijas en un plazo razonable.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

xiii. Servicio público telefónico.

42. Para poder analizar el mercado del servicio público telefónico debe precisarse en primer lugar que se entiende por “*servicios públicos de telecomunicaciones*”. Al respecto, la LGT, en su artículo 3 letra a), define estos últimos como aquellos “*destinados a satisfacer las necesidades de telecomunicaciones de la comunidad en general*”, e indica que deberán estar diseñados para interconectarse con otros servicios públicos de telecomunicaciones. Este es un concepto amplio, que permitiría incluir nuevas formas de telecomunicaciones.
43. Sin embargo el D.S. N° 425 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, “Reglamento del Servicio Público Telefónico” señala que este último “*está constituido por el servicio telefónico local, móvil y de larga distancia*”, concepto más restringido y que no se encuentra definido en la ley sino que en el mismo Reglamento. Esta reducción o limitación del concepto general establecido en la ley puede generar problemas regulatorios, al no condecirse con la realidad actual de las telecomunicaciones, en donde los límites entre lo que es local, móvil y larga distancia son cada vez menos claros, y además han surgido nuevas formas de comunicación instantánea entre las personas, como el correo electrónico o la mensajería instantánea, según se analizó en la Sentencia N° 45/2006 de este Tribunal.

xiv. Evolución de los precios del servicio público telefónico.

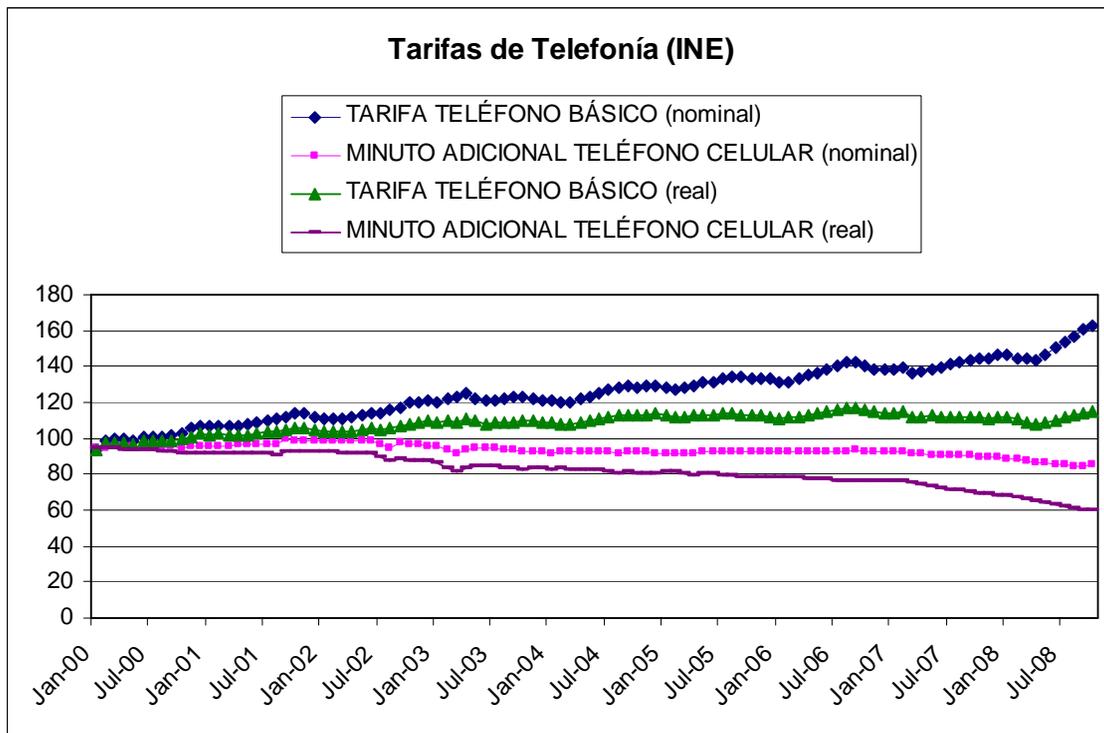
44. En primer término, y a fin de contextualizar el análisis que seguirá respecto de las participaciones de mercado, cobertura de redes fijas y móviles y características de la demanda –en cuanto al número y tipo de líneas, categorías de clientes y comportamiento del tráfico- debe tenerse presente que la información aportada al proceso sobre evolución de los precios del servicio público telefónico, especialmente en modalidades de planes alternativos y ofertas conjuntas, es incompleta, inconsistente y de difícil comparación inter-temporal. Así, los informes económicos acompañados a fs. 927 y 1630, no utilizan series de precios efectivos, sino que han debido recurrir a diversos medios indirectos para extrapolar los comportamientos de precios en la industria. En el mismo sentido, las series estadísticas elaboradas por SUBTEL sólo incluyeron datos específicos de precios hasta el año 2004, por lo que no se cuenta con toda la información relevante para el período del análisis que se realiza en este informe.
45. Sin perjuicio de lo anterior, se presentan a continuación algunos datos sobre evolución de precios del servicio público telefónico que ha recabado este Tribunal durante el proceso y teniendo a la vista además aquellos obtenidos de los expedientes Rol C N° 125-07 y Rol C N° 135-07, seguidos ante esta misma judicatura.
46. De los antecedentes analizados se desprende en primer lugar que la tarifa regulada del servicio de telefonía fija en Santiago se ha incrementado, en términos reales, en un promedio de 2,4% anual para el período comprendido desde la última fijación tarifaria (de mayo de 2004) a marzo de 2008, tal como consta de la información que rola a fojas 1053 como documento confidencial. Debe recordarse que esta tarifa máxima, fijada el año 2004 para las empresas calificadas como dominantes (Telefónica CTC, Telsur, Telcoy y Entelphone, en sus respectivas áreas) sólo se incrementa por la indexación establecida en sus correspondientes decretos tarifarios,

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

compuesta por índices ponderados de precios al consumidor y de bienes importados.

47. Por otra parte, según el INE, la tarifa de “telefonía básica” (fija) se ha incrementado, en términos reales, en un 0,2% mensual –en promedio- entre los años 2000 y 2008. También informa el INE que el precio del minuto adicional en telefonía móvil se ha reducido en promedio, un 0,4% mensual real en el mismo periodo.

Gráfico N°1



Fuente: INE. Canastas de precios construidas por el INE utilizando información entregada por las empresas. Diciembre de 1998 = 100.

48. Luego, respecto del comportamiento de precios de planes alternativos de servicio telefónico, que no se encuentran sujetos a la tarifa máxima regulada se observa que, para el caso de la empresa Telefónica CTC, en sus planes de mayor comercialización el nivel de precios en términos reales se ha mantenido prácticamente sin variación en los últimos dos años, tal como se desprende de fojas 1110 y 1206, y de las causas Rol C 125-07 (a fs. 23) y Rol C 135-07 (a fs. 44).
49. No obstante, debe considerarse que, para el periodo en estudio, los planes comercializados por las empresas calificadas como dominantes han sido constantemente modificados en sus condiciones y contenidos accesorios, respecto de los que no existe información suficiente para dar robustez al análisis comparativo de sus precios.
50. Finalmente, para describir el comportamiento de precios de los planes ofrecidos por empresas no sujetas a regulación tarifaria, sólo se cuenta con la información contenida en el informe económico que rola a fojas 1658, que señala que el precio del plan de 350 minutos comercializado por la empresa VTR ha disminuido un 6,9% entre los años 2003 y 2008.
51. No obstante, de todos los antecedentes aportados al proceso es posible concluir que los precios del servicio público telefónico local no han aumentado significativamente en los últimos cinco años. Lo anterior debe

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

ser considerado al analizar el comportamiento de todos los demás indicadores de la industria, que se describen a continuación.

xv. Concentración en la industria.

52. De acuerdo a la información proporcionada por la solicitante a fojas 3 y 238, al año 2007 existían 3.459.611 líneas de telefonía fija instaladas y en servicio, número que se ha mantenido relativamente constante en los últimos años, como se describe en la tabla siguiente:

Tabla N°1

Año	Nº de Líneas en servicio	Crecimiento Anual	Penetración por cada 100 hab.
2000	3.302.498		21,53
2001	3.478.492	5,33%	22,24
2002	3.467.013	-0,33%	21,92
2003	3.252.063	-6,20%	20,34
2004	3.318.260	2,04%	20,53
2005	3.435.888	3,54%	21,03
2006	3.326.435	-3,19%	20,16
2007	3.459.611	4,00%	20,74

Fuente: SUBTEL, a fojas 238

53. Según la información de fojas 3 y 238, se ha podido establecer que, a nivel nacional, Telefónica CTC concentra aproximadamente el 65% de las líneas en servicio en Chile, en contraste con el año 2002, cuya participación alcanzaba a un 78,2% del mercado. Similar comportamiento han tenido las participaciones de mercado de Telsur y Telcoy. En el mismo periodo, VTR, que es la segunda empresa más grande del país, aumentó su participación de mercado nacional de un 6,7% a un 17,2%.
54. Esta disminución de la participación de las empresas calificadas como dominantes se da en un contexto de estancamiento de la penetración del servicio de telefonía fija para los últimos años, lo que lleva a concluir que, en términos generales, los cambios en las participaciones de mercado sólo se explican por el cambio de clientes de una empresa a otra (en zonas donde existen dos o más redes operando), y no por el crecimiento del universo de usuarios o la extensión de la cobertura de redes fijas.
55. Sin embargo, el análisis de participaciones de mercado a mayor nivel de desagregación geográfica, tanto por región, por área primaria y por comuna, presentan situaciones de concentración disímiles, con rangos de participación en base a número de líneas en servicio, para la empresa más grande, que van desde 94,1% a 57,3% a nivel regional, de 97,8% a 56,6% a nivel de áreas primarias, y de 100% a 44,4% a nivel comunal, como se detalla en las tablas siguientes.

**REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA**

Tabla N°2

**Participaciones de Mercado y HHI de las Principales Compañías de
Telefonía Fija por Regiones, en número de líneas (2007)**

Región	TELSUR	Telefónica CTC	ENTEL	GTD MANQUEHUE	TELCOY	VTR	HHI
1	0,0%	67,4%	3,9%	0,0%	0,0%	24,6%	5.200
2	0,0%	57,3%	2,9%	0,0%	0,0%	37,5%	4.700
3	0,0%	85,2%	0,7%	0,0%	0,0%	10,9%	7.400
4	0,0%	86,9%	2,6%	0,0%	0,0%	10,0%	7.700
5	0,0%	68,0%	2,0%	0,0%	0,0%	21,0%	5.100
6	0,0%	72,0%	2,5%	0,0%	0,0%	8,9%	5.500
7	0,0%	72,2%	1,9%	0,0%	0,0%	6,6%	5.400
8	5,0%	66,2%	3,0%	0,0%	0,0%	17,5%	4.700
9	20,1%	61,8%	1,6%	0,0%	0,0%	6,4%	4.300
10	67,3%	17,6%	1,4%	0,0%	0,0%	8,4%	4.900
11	0,0%	14,5%	4,2%	0,0%	79,4%	0,0%	6.500
12	0,0%	94,1%	5,5%	0,0%	0,0%	0,0%	8.900
13	0,0%	65,0%	6,5%	4,0%	0,0%	18,0%	4.600
Total Nacional	4,0%	64,5%	4,7%	2,3%	0,3%	17,2%	4.500

Fuente: Elaboración del TDLC en base a información proporcionada por SUBTEL a fojas 238.

Tabla N°3

**Participaciones de Mercado por Zona Primaria, en número de líneas
(2007)**

ZONA PRIMARIA	EMPRESA DOMINANTE	PARTICIPACION	HHI
Santiago	Telefónica	65,20%	4.654
Valparaíso	Telefónica	61,70%	4.763
Quillota	Telefónica	78,90%	6.627
Los Andes	Telefónica	81,00%	6.768
San Antonio	Telefónica	84,20%	7.299
Concepción	Telefónica	64,10%	4.613
Chillán	Telefónica	71,08%	5.384
Los Ángeles	Telefónica	69,20%	5.030
Temuco	Telefónica	62,00%	4.345
La Serena	Telefónica	85,50%	7.444
Copiapó	Telefónica	81,10%	6.787
Ovalle	Telefónica	97,80%	9.561
Antofagasta	Telefónica	56,60%	4.673
Iquique	Telefónica	56,70%	4.228
Arica	Telefónica	82,70%	7.095
Punta Arenas	Telefónica	94,20%	8.910
Valdivia	Telsur	69,90%	5.248
Osorno	Telsur	64,30%	4.660
Puerto Montt	Telsur	69,00%	5.095
Aysén	Telcoy	79,90%	6.597

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Talca	Telefónica	74,00%	5.636
Rancagua	Telefónica	71,60%	5.424
Linares	Telefónica	72,80%	5.536
Curicó	Telefónica	69,70%	5.184

Fuente: Elaboración del TDLC en base a información proporcionada por VTR a fojas 1331

Tabla N° 4:

Distribución de la Participación de Mercado de la Principal Empresa de Telefonía Fija, por número de líneas, a Nivel Comunal por Año

Rangos	2004		2005		2006		2007	
	N° de Comunas	%						
>=90%	180	53,7%	176	52,7%	162	47,8%	156	46,0%
>=80% y <90%	58	17,3%	54	16,2%	64	18,9%	65	19,2%
>=70% y <80%	41	12,2%	43	12,9%	47	13,9%	42	12,4%
>=60% y <70%	31	9,3%	33	9,9%	32	9,4%	35	10,3%
<60%	25	7,5%	28	8,4%	34	10,0%	41	12,1%
Total	335	100%	334	100%	339	100%	339	100%

*Fuente: SUBTEL, a fojas 238.

56. En general, a diciembre del 2007, se aprecia una disminución de la participación de las empresas calificadas como dominantes por la Resolución N° 686, en el año 2003. Así, Entelphone redujo su participación en Isla de Pascua del 100% al 98% del mercado, Telsur redujo su participación de mercado en las zonas primarias de Valdivia, Osorno y Puerto Montt entre los años 2002 y 2007 de un 80%, que tenía en conjunto en las tres zonas ya mencionadas, a un 69,8%, 63,4% y 70,1% respectivamente. De igual manera, Telcoy disminuyó su participación de mercado entre estos mismos años, de un 87% a un 79,7% en la zona primaria de Coyhaique. Y en cuanto a Telefónica CTC, en el mismo periodo ha disminuido su participación en prácticamente todas las zonas primarias, tal como se observa en la siguiente tabla:

**REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA**

Tabla N°5:

Evolución de la Participación de Telefónica CTC por Zona Primaria

ZONA PRIMARIA	PARTICIPACION (2002)	PARTICIPACION (2007)	Variación
Santiago	74,0%	65,2%	-8,8%
Valparaíso	78,4%	61,7%	-16,7%
Quillota	77,4%	78,9%	1,5%
Los Andes	91,6%	81,0%	-10,6%
San Antonio	89,8%	84,2%	-5,6%
Concepción	74,2%	64,1%	-10,1%
Chillán	88,2%	71,1%	-17,1%
Los Ángeles	92,6%	69,2%	-23,4%
Temuco	70,7%	62,0%	-8,7%
La Serena	99,9%	85,5%	-14,4%
Copiapó	100,0%	81,1%	-18,9%
Ovalle	99,5%	97,8%	-1,7%
Antofagasta	80,2%	56,6%	-23,6%
Iquique	67,2%	56,7%	-10,5%
Arica	99,8%	82,7%	-17,1%
Punta Arenas	99,9%	94,2%	-5,7%
Talca	89,9%	74,0%	-15,9%
Rancagua	81,0%	71,6%	-9,4%
Linares	81,2%	72,8%	-8,4%
Curicó	83,0%	69,7%	-13,3%

Fuente: Elaboración del TDLC en base a datos de VTR, acompañadas a fojas 1331, y de Telefónica CTC, a fojas 131 del expediente rol 697-03 de la H. Comisión Resolutiva.

57. Asimismo, en cuanto al número de operadores de concesionarias de servicio telefónico local, éste se ha incrementado entre los años 2004 y 2007, acompañado de una disminución de las participaciones de mercado de las empresas calificadas como dominantes en estas zonas geográficas, como ya se señaló.

**REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA**

Tabla N°6

Cantidad de Concesionarias Locales a Nivel Comunal por Año.

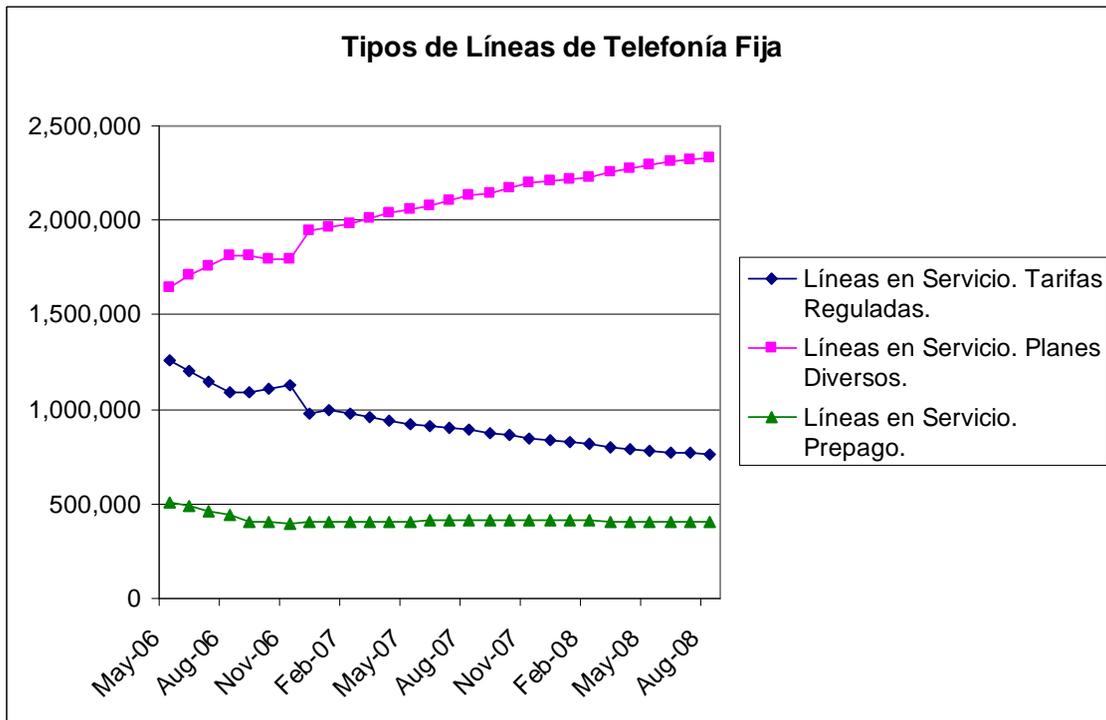
Número de concesionarias	2004		2005		2006		2007	
	N° de Comunas	%						
1	40	11,9%	37	11,1%	28	8,3%	31	9,1%
2	111	33,1%	103	30,8%	107	31,6%	117	34,5%
3	113	33,7%	112	33,5%	113	33,3%	98	28,9%
4	44	13,1%	54	16,2%	37	10,9%	35	10,3%
5	16	4,8%	14	4,2%	18	5,3%	17	5,0%
6	6	1,8%	8	2,4%	15	4,4%	15	4,4%
7	4	1,2%	5	1,5%	10	2,9%	15	4,4%
8	1	0,3%	1	0,3%	8	2,4%	8	2,4%
9	0	0	0	0	2	0,6%	2	0,6%
11	0	0	0	0	1	0,3%	1	0,3%
Total	335	100%	334	100%	339	100%	339	100%

*Fuente: SUBTEL a fojas 238.

58. Actualmente, en 31 comunas (9,1% del total de comunas del país) opera sólo un concesionario. En 12 de estas comunas este único operador es Telefónica CTC, en 11 casos es RTC, en 4 casos es CTR, en 3 casos es Telsur, y en sólo un caso es CMET. Se desprende por tanto, que el 90,9% de las comunas del país cuentan con al menos dos operadores de telefonía fija local y que, desde el año 2004, no existe ninguna región en la que sólo un operador de telefonía local entregue sus servicios.
59. Sin embargo, al analizar el despliegue de redes de cada operadora de telefonía local para las comunas sobre las que se cuenta con información –acompañada a fojas 1760- se aprecia que, en general, las empresas distintas a la dominante en cada comuna tienden a concentrar sus redes en zonas específicas de ésta, sin que se cuente con datos respecto a su potencial expansión al resto de la comuna, tanto respecto de los costos como al tiempo requerido para esas ampliaciones.
60. Es posible concluir entonces que, incluso en aquellas comunas en que operan dos o más concesionarias de telefonía local, existen áreas en las que sólo una de ellas cuenta con la capacidad actual de proveer el servicio, con las consecuencias que más adelante se analizarán.
61. A pesar de que el número de líneas de telefonía fija no ha tenido un cambio significativo a nivel nacional entre los años 2000 y 2007, la composición de los distintos servicios que se entregan con éstas sí se ha modificado. Así, de las tres alternativas posibles de contratación del servicio, el número de líneas que son utilizadas para entregar el servicio de telefonía fija a tarifa regulada ha disminuido drásticamente, mientras que las líneas que son usadas como parte de un plan diverso han aumentado considerablemente entre los años 2006 y 2008. Además, se puede decir que en este mismo periodo, las líneas destinadas al uso del servicio de prepago, se han mantenido sin grandes alteraciones, por lo que se puede concluir que el aumento de los planes diversos es explicado, principalmente por el cambio de clientes desde la tarifa regulada a otras modalidades de contratación.

REPUBLICA DE CHILE
 TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

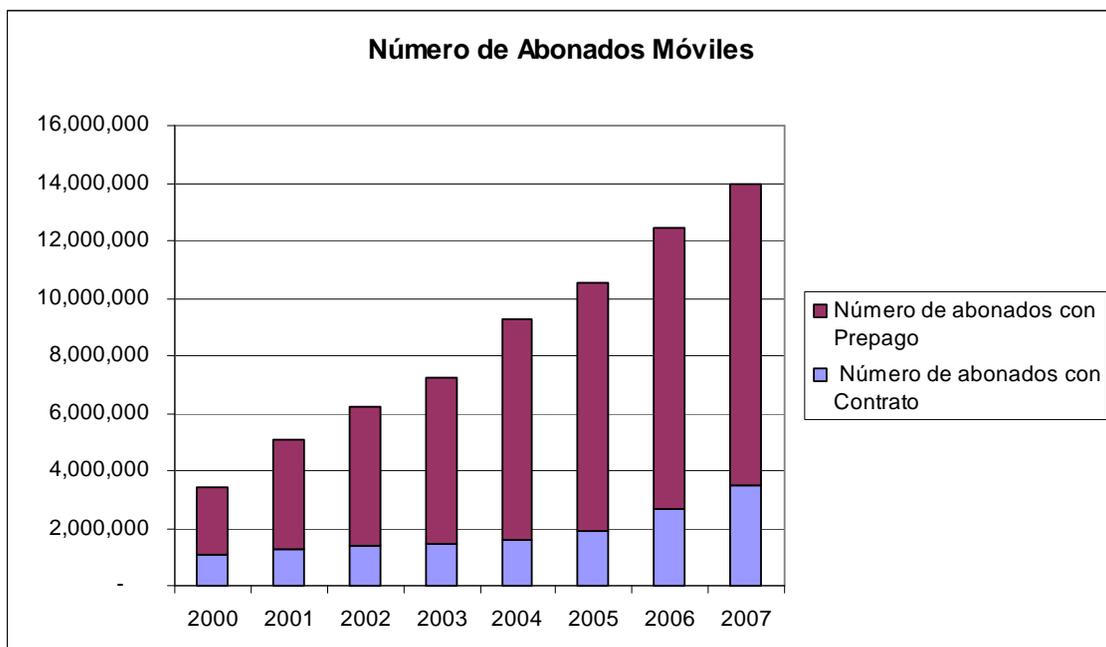
Gráfico N°2



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SUBTEL.

62. Respecto al número de abonados móviles, se observa un aumento muy significativo entre los años 2000 y 2007. Al desglosar el número de abonados según el tipo de contrato, se encuentra que los abonados de prepago son los que tienen el mayor crecimiento (340%), y los abonados de contrato casi se triplican en este periodo.

Gráfico N°3



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SUBTEL.

63. Las participaciones de mercado, considerando a los abonados de servicio telefónico tanto fijo como móvil, presentan una estructura con alta concentración, en la que prevalecen aquellos grupos empresariales que cuentan con ambos tipos de servicios.

**REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA**

Tabla N°7

Participación de Mercado y Número de Abonados en Telefonía Fija y Móvil (2007)

	Participación de Mercado	Número de Abonados
Telefónica CTC	64,5%	2.179.203
Entelphone	4,7%	159.578
Telmex	1,4%	48.478
Otras Fijas	29,3%	991.687
TOTAL FIJAS	100%	3.378.946
Movistar	42,3%	5.902.245
Entel	39,6%	5.532.612
Claro	18,1%	2.520.345
TOTAL MOVILES	100%	13.955.202

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las empresas.

xvi. Tráfico.

64. Si se analiza ahora el tráfico de servicios telefónicos, se aprecia en los siguientes cuadros -presentados por SUBTEL a fojas 238- que el tráfico total de salida en telefonía local ha disminuido considerablemente entre los años 2004 y 2007. Se puede constatar además que la principal disminución de tráfico corresponde al servicio de internet conmutado (aproximadamente un 60% de la disminución total de tráfico del periodo), lo que se explica por el cambio a conexiones de Internet dedicadas.
65. Otro comportamiento relevante, apreciable de la información de tráfico indicada, es que actualmente la gran mayoría de los minutos originados en un teléfono local corresponden a un destino de la misma tecnología, y no a telefonía móvil. Así, el aumento en el porcentaje de los minutos de salida de telefonía local que terminan en un teléfono móvil no se debe a la mayor penetración de la tecnología móvil en la población, si no que, principalmente, a la disminución de tráfico de telefonía local hacia internet conmutado.

Tabla N° 8:

Tráfico de Salida de Telefonía Local en Miles de Minutos

Detalle	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TL-TL	15.068.883	14.205.869	13.256.225	12.187.357	11.676.149	10.701.613	9.913.519	10.323.613
	60,3%	53,5%	51,8%	50,4%	52,7%	56,1%	63,2%	69,3%
TL-TM	1.627.026	1.752.981	1.700.005	1.497.463	1.562.281	1.690.427	1.550.585	1.397.373
	6,5%	6,6%	6,6%	6,2%	7,1%	8,9%	9,9%	9,4%
TL-SSCC	263.173	485.002	553.020	573.487	590.784	527.409	600.569	656.133
	1,1%	1,8%	2,2%	2,4%	2,7%	2,8%	3,8%	4,4%
TL-INT	5.456.718	7.442.175	7.619.183	7.642.400	6.173.560	4.181.844	1.871.267	908.141
	21,8%	28,0%	29,8%	31,6%	27,9%	21,9%	11,9%	6,1%
TL-LDI	213.112	240.624	258.263	235.633	244.879	225.481	199.057	193.032
	0,9%	0,9%	1,0%	1,0%	1,1%	1,2%	1,3%	1,3%
TL-LDN	2.345.347	2.415.423	2.194.268	2.031.417	1.912.024	1.744.964	1.542.109	1.414.388
	9,4%	9,1%	8,6%	8,4%	8,6%	9,1%	9,8%	9,5%
Total	24.974.259	26.542.075	25.580.966	24.167.757	22.159.679	19.071.739	15.677.107	14.892.679

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por la Subtel a fojas 238 y www.subtel.cl.

66. Por otra parte, si se excluye del análisis el tráfico de Internet conmutado y la larga distancia internacional, y se considera sólo el tráfico de voz a nivel nacional (esto es, TL-TL, TL-TM y TL-LDN), los porcentajes de cada uno de los servicios desde el año 2004 a 2007 son los siguientes:

Tabla Nº 9

Tráfico de voz originado en telefonía fija a nivel Nacional

Detalle	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TL-TL	79%	77%	77%	78%	77%	76%	76%	79%
TL-TM	9%	10%	10%	10%	10%	12%	12%	11%
TL-LDN	12%	13%	13%	13%	13%	12%	12%	11%
Total	100%							

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por Subtel a fojas 238 y www.subtel.cl.

67. En los cuadros que se presentan a continuación se observa la misma tendencia analizada anteriormente, en cuanto a que la mayor parte del tráfico originado en teléfonos móviles termina en otro teléfono de la misma tecnología.

Tabla Nº 10

Tráfico de Salida de Telefonía Móvil en Miles de Minutos

Detalle	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TM-TM (On-net)	--	--	--	--	2.544.294	3.169.626	3.924.970	5.903.306
	--	--	--	--	42,4%	44,7%	50,0%	54,4%
TM-TM (Off-net)	--	--	--	--	1.748.498	2.152.764	2.255.277	3.007.133
	--	--	--	--	29,1%	30,4%	28,7%	27,7%
TM-TM (Total)	1.279.962	2.192.563	3.042.863	3.659.695	4.292.792	5.322.390	6.180.247	8.910.439
	51,8%	63,7%	68,2%	69,9%	71,5%	75,1%	78,8%	82,1%
TM-TL	1.147.988	1.174.845	1.312.491	1.477.412	1.591.405	1.661.118	1.550.929	1.837.106
	46,5%	34,1%	29,4%	28,2%	26,5%	23,4%	19,8%	16,9%
TM-SSCC	32.113	60.083	92.813	82.045	93.271	75.212	78.104	80.937
	1,3%	1,7%	2,1%	1,6%	1,6%	1,1%	1,0%	0,7%
TM-INT	30	60	620	694	5.611	4.089	2.940	717
	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
TM-LDI	11.116	14.185	15.314	18.099	20.810	26.313	33.311	28.536
	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%
Total	2.471.209	3.441.737	4.464.103	5.237.947	6.003.889	7.089.122	7.845.531	10.857.737

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por Subtel a fojas 238 y www.subtel.cl.

Tabla Nº 11

**REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA**

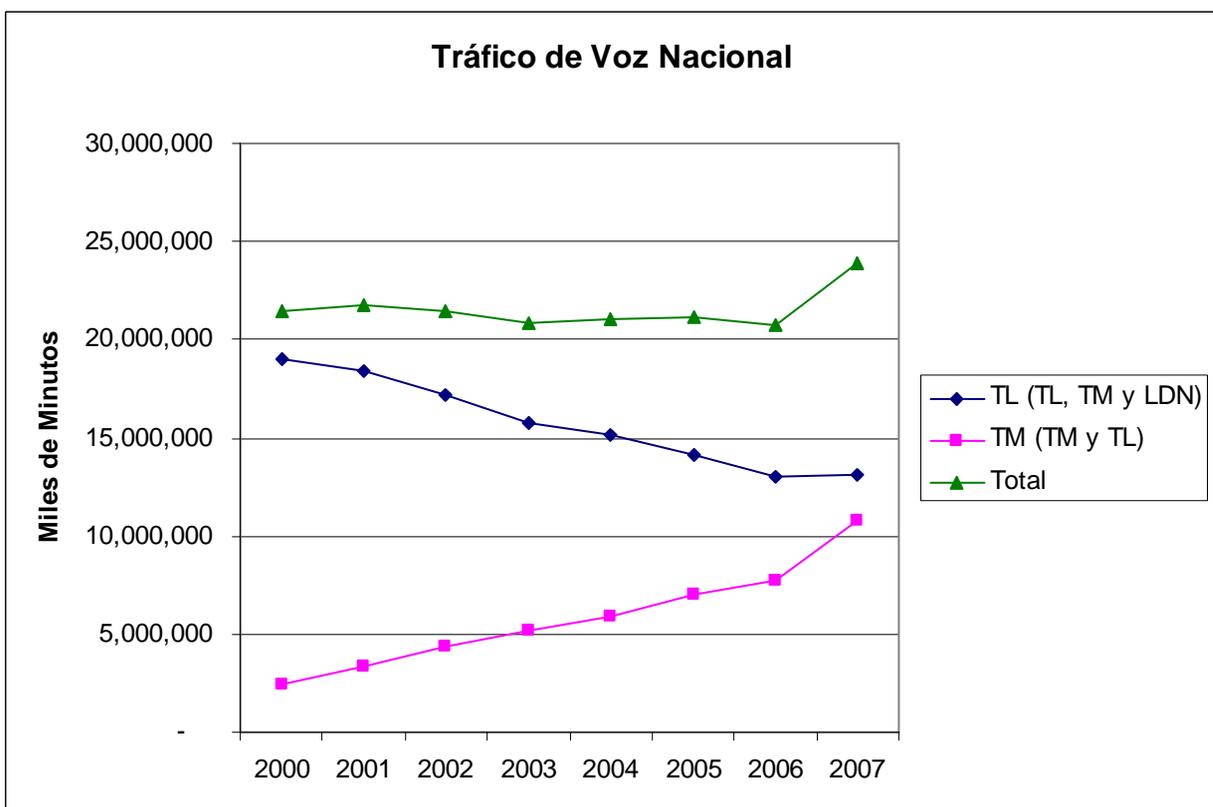
Tráfico Total de Salida de Telefonía Fija y Móvil, en Miles de Minutos

Detalle	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TL (TL, TM y LDN)	19.041.255	18.374.273	17.150.498	15.716.236	15.150.454	14.137.004	13.006.213	13.135.373
TM (TM y TL)	2.427.949	3.367.408	4.355.354	5.137.107	5.884.197	6.983.508	7.731.177	10.747.546
Total	21.469.204	21.741.681	21.505.853	20.853.344	21.034.651	21.120.512	20.737.389	23.882.919

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por Subtel a fojas 238 y www.subtel.cl.

68. Como se observa en el gráfico siguiente, al comparar los tráficos totales de ambos tipos de telefonía, se aprecia en general una tendencia decreciente del tráfico de telefonía local, y una tendencia creciente de la telefonía móvil.

Gráfico N° 4



Fuente: Elaboración propia basado en datos de SUBTEL a fojas 238 y www.subtel.cl.

69. Se aprecia del análisis previo que el tráfico telefónico de voz -incluyendo telefonía móvil y fija- ha crecido, aunque en forma moderada. Sin embargo, si consideramos otras formas de comunicación instantáneas -cuya medición no está disponibles- como son los correos electrónicos, mensajería instantánea y voz sobre IP, podemos concluir que el uso de servicios de telecomunicación ha experimentado un crecimiento en los últimos años.
70. Con respecto al número de llamadas, se puede apreciar en los siguientes cuadros, acompañados por la Subtel a fojas 238, que el número de llamadas desde los teléfonos fijos disminuyó entre los años 2004 y 2007, mientras que el número de llamadas desde la telefonía móvil casi se duplicó. El promedio de llamadas desde cada teléfono fijo disminuyó de 189 el año 2004 a 143 el año 2007, y el promedio de llamadas desde cada teléfono móvil se incrementó de 49 el año 2004 a 53 el año 2007.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Tabla Nº 12

Tráfico de Salida de Telefonía Local y Móvil, en Miles de Llamadas

Detalle	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TL-TL	5.568.971	5.483.092	5.282.144	5.228.723	5.060.649	4.668.272	4.230.282	4.277.648
TL-TM	933.749	1.068.780	1.136.364	1.091.653	1.157.532	1.294.469	1.211.718	1.032.898
TL-SSCC	118.406	149.131	214.773	302.058	304.744	325.585	461.082	500.425
TL-INT	278.504	303.982	282.528	272.441	212.942	119.997	55.995	26.279
TL-LDI	47.935	51.890	61.697	59.645	57.875	55.265	51.113	48.858
TL-LDN	704.598	797.738	754.921	733.593	713.999	709.534	673.841	680.454
Total Fijo	7.652.163	7.854.614	7.732.427	7.688.114	7.507.740	7.173.123	6.684.031	6.566.562
TM-TM	919.703	1.627.055	2.447.148	3.048.876	3.648.066	4.419.760	5.037.112	7.029.299
TM-TL	700.909	789.637	876.565	963.852	1.040.828	1.105.925	1.046.321	1.201.753
TM-SSCC	34.345	115.179	191.794	169.462	190.577	160.326	138.030	105.681
TM-INT	7	11	343	315	4.566	4.880	2.541	1.002
TM-LDI	3.341	5.858	6.482	6.674	8.152	10.738	18.600	12.685
Total Móvil	1.658.304	2.537.740	3.522.333	4.189.179	4.892.189	5.701.630	6.242.604	8.350.419

Fuente: Elaboración propia basado en datos de la Subtel a fojas 238.

71. La duración promedio de las llamadas desde teléfonos fijos entre los años 2004 y 2007, disminuyó a pesar del leve aumento que tuvo la duración de las llamadas terminadas en otros teléfonos fijos. Paralelamente, la duración promedio de las llamadas de la telefonía móvil, se mantuvo relativamente constante.
72. Otra característica relevante observada en la distribución de tráfico, es que un porcentaje muy significativo de las llamadas originadas en una red tiene como destino teléfonos de la misma red. En el caso de la telefonía fija, aproximadamente un 80% corresponde a llamadas hacia otros teléfonos fijos. Si se desglosa esto según el tipo de cliente (residencial o comercial), se observa que esta proporción se mantiene para los clientes residenciales y disminuye a aproximadamente un 70% para los clientes comerciales. En el mismo sentido, cerca de un 80% de las llamadas desde teléfonos móviles se dirigen a otros teléfonos móviles.
73. Debe considerarse, en todo caso, la gran diferencia en cuanto a tráfico de teléfonos móviles según la modalidad de pago. Pese a representar sólo un 25,2% del total de teléfonos móviles, los planes dan cuenta de un 61,8% del total de minutos de salida. El tráfico de salida (promedio medido en minutos) es 6,4 veces mayor en el caso de los teléfonos bajo la modalidad contrato (152,7 v/s 23,7 minutos al mes). Por otra parte, comparando los teléfonos móviles de prepago versus los teléfonos fijos, estos últimos generan un tráfico de salida por línea 14 veces mayor. Lo anterior resulta relevante respecto de la segmentación de clientes, tanto entre clientes de telefonía fija como móvil, lo que se analizará al evaluar las condiciones de competencia del mercado.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Tabla N° 13

	FIJO	MOVIL
Minutos Totales Salida	537.883.071	331.014.114
Total Llamadas Salida	346.592.739	355.092.906
Números de Teléfonos	3.523.166	13.955.202
Minutos por Teléfono	152,7	23,7
Llamadas por Teléfono	98,4	25,4

Fuente: Informe de fs. 1761 en base a datos de SUBTEL para el año 2007.

D. CONDICIONES DE COMPETENCIA.

74. Una vez analizadas las características del mercado en el que incide el presente informe, y con el objeto de dar cumplimiento al mandato expreso de la LGT, es indispensable estudiar las condiciones de competencia que actualmente se aprecian en dicho mercado, pues sólo de esta forma estará este Tribunal en condiciones de pronunciarse respecto de la regulación tarifaria para aquellos servicios de telecomunicaciones respecto de los cuales estime que no existe competencia.
75. Para estos efectos, se estudiará en primer término el estado de la competencia entre proveedores de servicios de telefonía fija, la superposición de redes y su capacidad de expansión. Acto seguido, se analizarán los planes de telefonía, la paquetización de servicios y el impacto que ambos elementos producen en la intensidad competitiva. A continuación, se revisará en detalle en qué medida las redes fija y móvil compiten entre sí; y si existe o no competencia entre la telefonía fija, por un lado, y la telefonía sobre VoIP y otras tecnologías, por otro.
- i. Competencia entre proveedores de servicios de telefonía fija. Superposición de redes y capacidad de expansión de éstas.**
76. Para analizar las condiciones de competencia entre proveedores de servicios de telefonía fija se debe distinguir en primer lugar entre aquellas zonas en que existe la posibilidad actual de contratar el servicio de telefonía fija con al menos dos operadores, o en que se requiere de inversiones relativamente pequeñas de un segundo operador para ello, de aquellas en que la factibilidad de expansión de un competidor que desafíe al dominante sería más limitada. A continuación, se presenta un cuadro con las comunas de baja densidad poblacional, en las que operan sólo una o dos empresas de telefonía fija, y la segunda no cuenta con un despliegue significativo de redes, que corresponden al 43,6% de las comunas del país.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Cuadro N°3

Comunas con Escasa Desafiabilidad (año 2007)

Comuna	HHI	HUALPÉN	10000	PUCHUNCAVÍ	10000
ALGARROBO	9910	HUALQUI	9912	PUERTO CISNES	7276
ALHUÉ	10000	HUASCO	10000	PUNITAQUI	9789
ALTO BÍO BÍO	10000	ILLAPEL	9986	PUQUELDÓN	10000
ALTO DEL CARMEN	10000	ISLA DE PASCUA	9656	PURÉN	9719
ALTO HOSPICIO	6425	JUAN FERNÁNDEZ	10000	PUTAENDO	9894
ANDACOLLO	9975	LA CRUZ	6050	PUTRE	9814
CABILDO	9850	LA HIGUERA	10000	QUEILÉN	10000
CABO DE HORNOS	8472	LA LIGUA	9922	QUEMCHI	9326
CALDERA	7438	LAGO VERDE	10000	QUILACO	8604
CALERA	7774	LAGUNA BLANCA	10000	QUILLÓN	8122
CALLE LARGA	9782	LAS CABRAS	9328	QUINCHAO	9710
CAMARONES	10000	LEBU	9981	QUINTA DE TILCOCO	9970
CANELA	10000	LIMACHE	7692	QUINTERO	9910
CANETE	9887	LITUECHE	9727	RANQUIL	10000
CARAHUE	6294	LOLOL	10000	RENAICO	8767
CARTAGENA	9047	LOS SAUCES	8101	REQUINOA	9153
CASTRO	9922	LOTA	6491	RÍO HURTADO	9468
CHAITÉN	9319	MAFIL	7796	RÍO IBÁÑEZ	6617
CHILE CHICO	8970	MARÍA ELENA	10000	RÍO VERDE	9860
CHILLÁN VIEJO	10000	MARÍA PINTO	8973	SAAVEDRA	5038
CHOLCHOL	9903	MONTE PATRIA	9375	SALAMANCA	9914
CHONCHI	9878	NATALES	9860	SAN ESTEBAN	9876
COBQUECURA	8173	NAVIDAD	10000	SAN FABIÁN	5022
COCHRANE	9393	NINHUE	7179	SAN GREGORIO	9050
CODEGUA	5191	NOGALES	10000	SAN IGNACIO	7373
COINCO	5424	NUEVA IMPERIAL	8469	SAN JOSÉ DE LA MARIQUINA	8568
COLCHANE	9941	O'HIGGINS	9366	SAN JOSÉ DE MAIPO	9907
COLTAUCO	9784	OLIVAR	9907	SAN JUAN DE LA COSTA	9528
COMBARBALÁ	9838	OLLAGÜE	10000	SAN PEDRO	10000
CURACAVÍ	9993	OLMUÉ	7932	SAN PEDRO DE ATACAMA	10000
CURACO DE VÉLEZ	10000	PADRE HURTADO	9890	SAN RAMÓN	9942
CURANILAHUE	9993	PADRE LAS CASAS	7827	SAN ROSENDO	9990
CURARREHUE	6769	PAHUANO	9758	SANTA MARÍA	9950
DALCAHUE	9938	PALENA	9740	SANTO DOMINGO	9917
DIEGO DE ALMAGRO	9985	PALMILLA	10000	TALTAL	9791
DOÑIHUE	8786	PANQUEHUE	10000	TEODORO SCHMIDT	5485
EL MONTE	9931	PELARCO	7894	TIERRA AMARILLA	9630
EL QUISCO	10000	PEMUCO	6422	TIL TIL	9699
EL TABO	9974	PENCAHUE	9597	TIMAUKEL	10000
EMPEDRADO	6535	PENCO	9991	TOCOPILLA	9972
ERCILLA	5912	PERQUENCO	5015	TOLTÉN	5069
FLORIDA	8857	PETORCA	9690	TOMÉ	9913
FREIRINA	5020	PEUMO	9888	TORRES DEL PAINE	10000
FRESIA	8893	PICA	9963	TREGUACO	10000
FUTALEUFÚ	8556	PICHIDEGUA	9357	VALLENAR	9963
GALVARINO	8034	PLACILLA	9010	VICUÑA	9940
GUAITECAS	9723	PORVENIR	9919	VILLA ALEGRE	7198
HIJUELAS	10000	POZO ALMONTE	9623	ZAPALLAR	9973
HUALAIHUE	5386	PRIMAVERA	9356		

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por Subtel a fojas 238.

77. Respecto de las áreas geográficas en que existe más de una red fija, este Tribunal estima que, dadas las características de las inversiones en redes ya descritas, existe algún grado razonable de competencia entre las empresas y que debería tender a reflejarse en menores precios de no existir restricciones competitivas, regulatorias o de otro tipo.
78. Por el contrario, la escasa desafiabilidad que enfrenta una empresa operadora de redes fijas en las áreas donde sería económicamente eficiente la expansión de otras redes fijas, no sería suficiente para lograr disciplinar, por sí sola, a la dominante. Para estas zonas entonces, la amenaza competitiva sólo podría provenir de otro tipo de redes con menores costos de despliegue, como se tratará más adelante.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

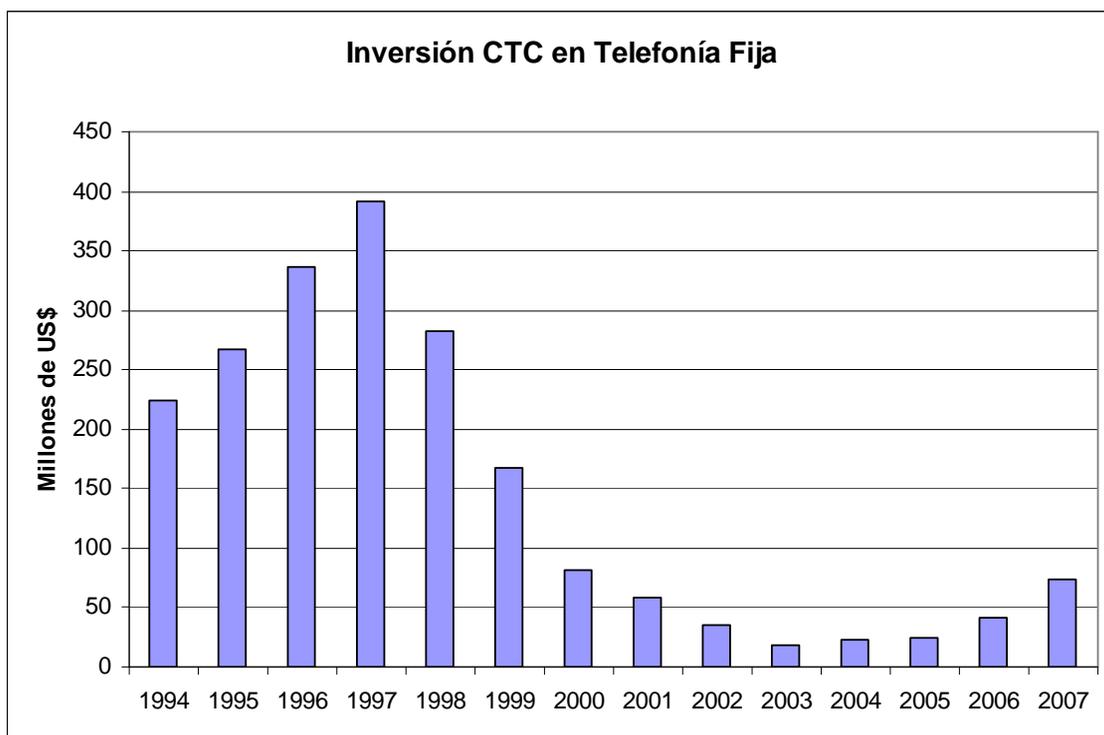
79. Como ya se describió, se aprecia una gran heterogeneidad en el grado de concentración de la telefonía fija en algunas áreas. A modo de ejemplo, se puede mencionar el área tarifaria de Santiago, donde un 29% de las comunas tienen un HHI mayor a 9.000, producto de la alta participación de mercado de Telefónica CTC, mientras que un 13% de las comunas de esta misma zona tiene un HHI menor a 4.000. Otro ejemplo similar es la área primaria de Temuco, donde un poco más de un 6% de las comunas tiene un HHI mayor a 8.000, y al mismo tiempo el 6% de las comunas tiene un HHI menor a 4.000.
80. Este hecho es de gran importancia puesto que refleja las diferencias entre las distintas comunas, que las hacen más o menos atractivas para nuevos inversionistas que compitan con el incumbente. Por ello, al liberarse las tarifas de telefonía fija de las empresas dominantes, habrá comunas dentro de una misma área tarifaria, o incluso sectores dentro de una comuna, que tendrán un mayor riesgo de conductas anticompetitivas que otras.
81. Una forma de disminuir ese riesgo está dada precisamente por el hecho que las empresas dominantes no pueden discriminar injustificadamente precios ni condiciones de comercialización entre usuarios de una misma categoría. Ciertamente, no es una justificación aceptable para discriminar precios, el hecho que un cliente se encuentre en un área con más competencia y otro se encuentre en una en que tal competencia no existe o es muy baja.
82. Otro elemento relevante a considerar corresponde al nivel de inversiones en redes fijas realizadas tanto por las empresas dominantes como por sus competidoras. Como se aprecia en la información que rola a fojas 1053, ésta se ha mantenido relativamente constante, con un promedio de U\$41 millones anuales en los últimos cinco años, y que representa sólo un 4% del total de inversiones en el sector de telecomunicaciones. Esto debe considerarse en un contexto en que tanto el número total de líneas como el nivel de penetración de la telefonía fija se mantienen, lo que lleva a concluir que esa inversión ha sido destinada mayoritariamente a la reposición y actualización de infraestructura existente, o a la superposición de redes para servir a clientes que ya contaban con el servicio, y no al despliegue de redes de telefonía fija en zonas actualmente no cubiertas por ese servicio.
83. Este Tribunal tendrá en consideración, entre otros elementos que pueden limitar el abuso de poder de mercado, el diseño de áreas tarifarias en que coexistan zonas con distinto grado de competencia entre redes fijas, y las limitaciones a la capacidad de la incumbente de discriminar en precios a clientes de una misma categoría dentro de una misma área tarifaria que resulten de la regulación aplicable.
84. También debe tenerse presente que la telefonía local ha alcanzado un nivel de penetración que se ha mantenido estable, con crecimientos marginales durante los últimos años, presentando características propias de una industria madura. En este sentido, cualquier entrante en este mercado, debe captar prácticamente en todos los casos clientes que en la actualidad ya están atendidos por algún incumbente.
85. A pesar de las recomendaciones efectuadas en las Res. N° 515, N° 611 y N° 686 de la H. Comisión Resolutiva, la Sentencia N° 45/2006 y Resoluciones N° 1/2004, 2/2005 y 27/2008 de este Tribunal, respecto a la importancia de una efectiva desagregación de redes para promover mayores niveles de competencia, en Chile ésta aún no se ha desarrollado.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

86. Adicionalmente, Telefónica CTC ha informado, a fojas 1053, que aproximadamente un 25% de sus líneas se encuentran sin uso y disponibles para ser utilizadas por terceros. Sin embargo, se ha observado que las tarifas fijadas en los correspondientes Decretos Tarifarios, para prestar estos servicios a terceros, son incluso superiores al cargo fijo, por lo que su contratación resulta muy poco rentable para otras empresas de telecomunicaciones.
87. Al respecto la solicitante argumenta, a fojas 2321, que una de las principales justificaciones de este fenómeno, es que la desagregación de redes no incentiva nuevas inversiones para alcanzar mayores niveles de cobertura a nivel nacional.
88. Es decir, la tendencia del regulador sectorial sería tratar de introducir competencia en los mercados incentivando el uso de nuevas redes alternativas a los pares de cobre ya instalados. A juicio de este Tribunal, la principal desventaja de este modelo de competencia entre redes -y no entre los servicios prestados a través de esas redes- es el mayor costo que se generaría, por ineficiencia, derivada de la superposición de éstas en determinadas zonas geográficas.
89. El resultado observado en los niveles de inversión en telefonía fija de esta política regulatoria no resulta muy positivo en términos de competencia, pues se han estancado los montos invertidos anualmente en infraestructura y el nivel de penetración de este servicio, mientras que todo el crecimiento del sector -tanto en usuarios como en tráfico- ha sido captado por la telefonía móvil, favorecida por los cargos de acceso significativamente asimétricos. Sin embargo, los niveles de inversión también pudieron verse afectados precisamente por las rigideces provenientes de la regulación de tarifas máximas aplicadas sólo a las empresas dominantes.

Gráfico N°5

Evolución de las Inversiones de Telefónica CTC Chile en Telefonía Fija



Fuente: Telefónica a fojas 1053.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

90. En conclusión, el mercado de la telefonía fija se caracteriza por ser uno que presenta altos costos hundidos y economías de escala y de densidad. Estas condiciones explican que resulte ineficiente que las empresas que desean competir en ciertos mercados geográficos instalen sus propias redes, ya que esto no permitirá llegar a ofrecer el servicio al consumidor final a precios convenientes, dada la importancia de los costos fijos y el tamaño de la demanda total disponible.

ii. Planes de telefonía y paquetización con otros servicios.

91. Los efectos en el grado de competencia generados por la venta de planes alternativos y paquetes de servicios, por parte de las empresas dominantes, pueden ser analizados bajo diferentes perspectivas.

92. De los antecedentes acompañados se observa, en primer lugar, que entre los años 2005 y 2007, en todos los segmentos de consumo promedio, se produjo un aumento de los clientes de Telefónica que tuvieron contratado un plan diverso, en relación a sus clientes totales, como informa la solicitante a fojas 3. En el tramo de cero a 1000 minutos de tráfico promedio mensual, casi se ha duplicado entre el año 2005 y 2007, y se triplicado para los tramos de tráfico superiores. Adicionalmente, es posible inferir de esa información que los segmentos que tienen mayor preferencia por los planes diversos, son los de aquellos consumidores que hablan en promedio entre 1000 y 6000 minutos mensuales. Este segmento tiene un tráfico mucho mayor al promedio por consumidor de 320 minutos que estima la solicitante para el año 2007, a fojas 3. Es importante tener en cuenta además que, según los datos de la muestra acompañada a fojas 1583 por Telefónica CTC, el 91,3% de los clientes tiene un tráfico menor a los 1000 minutos, y el 75,3% tiene un tráfico menor a 500 minutos.

93. Establecido lo anterior, la estrategia de ofrecer planes de minutos o paquetes de servicios, usada por todos los oferentes de telefonía fija, incrementan la capacidad de discriminar entre clientes de una misma área, por autoselección, lo que permite una mayor oferta y un mayor acceso de los usuarios a los servicios, comparado con el que se obtendría con una regulación de precios que admite sólo una estructura de precio/calidad. La paquetización, por otra parte, permite aprovechar las economías de ámbito entre distintos servicios de telecomunicaciones que utilizan una misma infraestructura.

94. Sin embargo, esta modalidad de comercialización también puede generar mayores costos de cambio a los usuarios y traslada el ámbito relevante de competencia hacia ese modelo de negocio y, como consecuencia, la competencia entre redes fijas (que permiten proveer telefonía fija, Internet y televisión) se da sólo en aquellas zonas donde es rentable la venta de estos paquetes, reduciendo significativamente la posibilidad de entrada de proveedores de sólo uno de estos servicios.

95. Las tablas siguientes detallan la oferta de planes conjuntos por empresa, y sus participaciones relativas en cada servicio contenido en sus planes

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Tabla N° 14

Disponibilidad de Ofertas Conjuntas (2007)

	Telefonía Fija (1)	TV (2)	Internet (3)	Telefonía Móvil (4)	(1+2)	(2+3)	(1+2+3)	(1+2+3+4)
CTC	✓	✓		✓	✓		✓	✓
VTR	✓	✓	✓		✓	✓	✓	
GTD	✓	✓	✓		✓		✓	
Entel	✓		✓	✓	✓			
Telsur	✓	✓			✓		✓	
Telmex	✓	✓	✓	✓				

Fuente: Informe de fs. 1761 basados en la información de las páginas web de las empresas a la fecha de realización del informe.

Tabla 15

Participaciones de Mercado según tipo de servicio (2007)

	Telefonía	TV	Internet	Telefonía Móvil
Telefónica CTC	64,5%	17,5%	41,5%	43,3%
VTR	17,2%	68,4%	40,2%	--
GTD	2,3%	--	2,3%	--
Entel	4,7%	--	4,2%	39,6%
Telsur	4%	--	6,9%	--
Telmex	--	4,1%	--	18,1%

Fuente: Informe de fojas 1761, en base a datos de SUBTEL.

96. La paquetización también puede actuar como herramienta para que la empresa dominante extienda su poder de mercado en un servicio hacia otros, y posibilita la discriminación de precios o la creación de barreras de entrada. Asimismo, las posibilidades de la empresa dominante de inducir al consumidor a tomar determinados paquetes, son crecientes si la empresa dominante puede subir el precio del bien o servicio donde tenga posición de dominio sin exponerse a una rebaja sustancial de la demanda que enfrenta.
97. Por lo anterior, no debe confundirse la menor relevancia de la regulación tarifaria tradicional con la necesidad de establecer medidas que limiten la capacidad de abuso de poder de mercado de las empresas dominantes en el mercado de la telefonía fija, y sus implicaciones para la competencia en un contexto de comercialización conjunta con otros servicios de telecomunicaciones.
98. En conclusión, una regulación como la existente en materia de planes alternativos y ofertas conjuntas a partir de la dictación del D.S. N° 742-03, busca reducir el riesgo de eventuales problemas de competencia asociados a las estrategias de empaquetamiento seguidas por las empresas con poder de mercado. Con ello, junto con la obligación de no discriminación entre usuarios de una misma categoría por parte de la empresa dominante, se busca limitar las opciones de ésta para explotar su poder de mercado en las zonas de menor competencia, objetivo particularmente necesario considerando la heterogeneidad en el grado de competencia a nivel geográfico existente en Chile, ya descrito.

iii. Competencia fijo-móvil.

99. Si bien la disminución en la participación de las empresas consideradas dominantes por la Res. N° 686 no es suficiente por sí sola para desestimar su poder de mercado en la telefonía fija, en especial en aquellas áreas en

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

que no existe desafiabilidad para la empresa regulada por parte de otras empresas de telefonía fija, debe considerarse además el efecto competitivo de la telefonía móvil y su crecimiento en los últimos años.

100. Este Tribunal estima que las necesidades de comunicación telefónica están siendo satisfechas hoy, en una gran proporción, por la telefonía móvil. Como fue analizado anteriormente, el tráfico generado desde la telefonía móvil ha crecido fuertemente en el último tiempo, mientras que el generado desde la telefonía local ha disminuido. En efecto, considerando sólo los minutos hablados dentro del país, en el año 2004 el número de minutos originados en la telefonía fija era 160% mayor que los originados en teléfonos móviles, mientras que en el año 2007 esa diferencia es de aproximadamente 20%, según la información proporcionada por Subtel a fojas 238.
101. Se ha argumentado en autos, por la FNE a fojas 1436, por VTR a fojas 1331, por Entelphone a fojas 758, entre otros, que la telefonía móvil no sería un buen sustituto de la telefonía fija. Sus argumentos se basan en que la evidencia econométrica no es conclusiva sobre el grado de sustitución y que el teléfono móvil es más caro. Además, en esta línea, se destaca el hecho que un porcentaje significativo de los suscriptores de telefonía fija mantienen bloqueadas las llamadas a móviles, que el grueso de las llamadas originadas en la red fija terminan en teléfonos fijos y un similar patrón se observa en la telefonía móvil. En ese sentido, en el informe de fojas 1761 se propone que serían redes “separadas”, como y que se explicaría por el nivel de los cargos de acceso fijados para llamadas hacia otras redes, junto a esquemas de planes que presentan precios significativamente mayores para las llamadas fuera de la red del cliente (off-net), y que un porcentaje significativo (60%) de usuarios de telefonía fija mantienen bloqueados sus teléfonos para llamadas a teléfonos móviles. En ese sentido, la distribución del tráfico respondería fundamentalmente a los precios relativos entre llamar a un aparato de la misma red frente al precio de llamar a uno de tecnología diferente.
102. Si se sigue esta argumentación, una posible consecuencia relevante del comportamiento de tráfico antes indicado es que reduciría la competencia entre redes móviles y fijas. Dado que para los usuarios no es indiferente a qué red pertenece el número al que llamarán, sus decisiones en cuanto a acceso y uso tendrán como condicionante, entre otras la red a que pertenece el teléfono de destino.
103. Sin embargo, a juicio de este Tribunal, existen varias maneras de refutar estos argumentos. En primer lugar, se debe hacer un distinguo entre la sustitución en el acceso, es decir, la decisión del consumidor de contratar el servicio de telefonía fija, o móvil, o ambas, y la sustitución en el uso, cuando el consumidor dispone de ambos servicios, como se señala en el informe de fojas 993. Con respecto al acceso, debe tenerse presente que el PIB de Chile aumentó de manera importante en el último quinquenio y que, sin embargo, la penetración de telefonía fija apenas aumentó. Dado que los precios de la telefonía fija no aumentaron de forma significativa, en principio se debió haber visto un aumento en la demanda por telefonía fija, a menos que la demanda por comunicación telefónica estuviese siendo satisfecha por otra tecnología, en este caso la móvil. En cuanto a la sustitución en el uso, el mismo informe presenta evidencia en el sentido que la adquisición de un teléfono móvil en un hogar reduce el gasto en telefonía fija en un 31%.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

104. La comparación de precios entre telefonía fija y móvil se ve dificultada por la multiplicidad de planes y sus cambiantes características. No obstante, y aunque todavía sea levemente más cara la tecnología móvil, igualmente es un disciplinador del comportamiento competitivo de la telefonía fija, ya que la diferencia no es muy significativa tal como plantea el informe que rola a fojas 927, presentado por Telefónica CTC. Lo anterior se refuerza al considerar el atributo de movilidad que ofrece la tecnología móvil, que permite hacer la llamada en el momento que uno le necesita, desde cualquier lugar del país, sin tener que esperar hasta conseguir un teléfono fijo. También permite recibir las llamadas en forma instantánea o, si se prefiere, no contestar inmediatamente sin perder la información sobre quién está tratando de contactarlo.
105. Así, la pequeña diferencia en precios, junto con la superioridad del servicio que, en términos generales, ofrece la telefonía móvil, lleva a este Tribunal a concluir que el teléfono móvil disciplina en parte importante el comportamiento competitivo de la telefonía fija y probablemente lo hará más en los próximos años, tanto por la reciente reducción en sus cargos de acceso como por la expansión del espectro radioeléctrico disponible y el potencial ingreso de nuevos operadores en este tipo de tecnología.
106. Esta superioridad que en general tiene en el servicio prestado por el teléfono móvil queda de manifiesto, de acuerdo a los datos acompañados por Telefónica CTC a fojas 1053 en base a una encuesta realizada por la SUBTEL, en noviembre de 2007, pues aún cuando la telefonía móvil es más cara, el 90% de los hogares cuenta con este tipo de telefonía, mientras que el 59% de ellos cuenta con telefonía fija. Estos datos se puede contrastar con los del año 2006, en que dichas proporciones eran de 81% y 63% respectivamente. De esta misma encuesta, se deduce que el 41% de los hogares chilenos en el año 2007 cuenta sólo con telefonía móvil.
107. En cuanto al argumento de que las llamadas generadas en un tipo de red -móvil o fija- tienden a generar tráfico destinado a ese mismo tipo de red, es necesario hacer un análisis más fino sobre qué segmentos configuran ese tráfico. En efecto, es importante señalar que los teléfonos móviles de contrato generan el 61% del tráfico móvil como se desprende de la información acompañada a fojas 3 y que la tenencia de ellos se concentra en los quintiles de mayor ingreso donde la penetración de la telefonía fija también es alta, como se refleja en los siguientes cuadros:

Tabla N° 16

Penetración de telefonía por quintiles 2006 (%)

Quintil	Telefonía fija	Telefonía móvil contrato	Telefonía móvil prepago
I	22,0	7,4	67,9
II	34,2	10,0	71,9
III	47,4	14,2	67,6
IV	59,6	23,4	64,3
V	73,4	51,8	40,7
Total	47,3	21,3	62,5

Fuente: Informe de fs. 1761, en base a encuesta Casen.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

108. Como se muestra en la tabla siguiente, las personas que tienen mayor ingreso tienden a tener tanto telefonía móvil como fija y, probablemente, elegirán desde cuál teléfono hacer la llamada según cuál sea el destino de ésta. Estas personas tienen claros incentivos para cursar las llamadas por la red de destino dados los cargos de acceso de la telefonía móvil (que las llamadas fijas siempre deben pagar), el menor valor de la llamada a móvil originada en un teléfono móvil de contrato y, además, la práctica de reducir el precio de las llamadas *on-net* de cada compañía móvil.

Tabla N° 17

Porcentaje de hogares que poseen los Distintos Tipos de Telefonía

Quintil	Sólo Fija	Sólo Móvil	Fija y Móvil	Ninguna
I	6,41%	59,36%	15,98%	18,25%
II	8,16%	55,11%	26,71%	10,03%
III	9,92%	43,85%	37,92%	8,31%
IV	7,69%	35,19%	52,46%	4,65%
V	5,44%	24,39%	68,10%	2,07%
Total	7,52%	43,58%	40,23%	8,67%

Fuente: Elaborado por el TDLC en base a informe de SUBTEL a fojas 238, con datos de la Encuesta Casen 2006.

109. Por otra parte y tal como también se desprende de la tabla anterior, los segmentos socioeconómicos de menores ingresos deben optar entre contar sólo con telefonía fija o sólo con telefonía móvil (sustitución en el acceso) y, en ambos casos, preferentemente bajo la modalidad de prepago. Esto tiene como consecuencia que, en estos sectores la telefonía fija, enfrenta una competencia efectiva por parte de la telefonía móvil.
110. A todo lo dicho se suma el importante aumento en la penetración de la telefonía móvil. En efecto, si bien actualmente el 80% de las llamadas móviles terminan en un móvil, tal porcentaje era sólo el 50% en el año 2000, cuando los cargos de acceso eran aun más altos.
111. Adicionalmente, es relevante notar que, según expuso la solicitante a fojas 2321, el 61% de las comunas en las que opera sólo un proveedor de telefonía fija, tiene a la vez la mayor parte de su territorio con cobertura de telefonía móvil. Esto significa que en muchas comunas en que la entrada de una nueva empresa de telefonía fija resulta ineficiente, los consumidores tienen como alternativa la telefonía móvil para satisfacer sus necesidades de comunicación.
112. Por todo lo anterior, este Tribunal se ha formado convicción en el sentido de que la telefonía móvil es capaz de disciplinar a la telefonía fija y que ésta, no obstante su alta concentración de mercado en cada subsegmento, verá limitada, aunque no eliminada, su posibilidad de abuso de posición de dominio.
113. En el contexto descrito, y no obstante la posibilidad de que el servicio de telefonía móvil discipline, en alguna medida, la capacidad de los dominantes en telefonía fija para incrementar sus precios por sobre niveles competitivos, las respectivas relaciones de propiedad existentes entre los operadores móviles y fijos, así como las diferentes características que tienen estos servicios, pueden reducir tal efecto disciplinador.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

114. En efecto, como se aprecia de la Tabla N° 7 precedente, el mercado de servicios telefónicos –considerando tanto tecnologías fijas como móviles– presenta una significativa concentración, en la que prevalecen precisamente los grupos empresariales que prestan servicios de telefonía fija y móvil. Así, los grupos Telefónica-Movistar y –en menor medida dadas sus participaciones de mercado inferiores– Entelphone-EntelPCS, y el grupo Slim (o Telmex–Claro), considerarán en sus decisiones comerciales no sólo los efectos que tendrán en un mercado particular, sino también los que tendrán en el relacionado, lo que afecta el grado de desafiabilidad entre ambos tipos de telefonía.

iv. Competencia fijo-VoIP y con otras tecnologías.

115. Por otra parte, en procesos anteriores se analizaron distintas tecnologías innovadoras como posibles sustitutos competitivos de las redes fijas de telefonía, particularmente las tecnologías WILL y PLC, en la Res. N° 697-03. Las proyecciones de desarrollo de dichas tecnologías no se han materializado y su penetración es aún incipiente, sin que existan antecedentes de que ésta se incrementará en forma relevante en un plazo cercano.

116. En cuanto al servicio de voz sobre IP (VoIP), si bien se puede plantear que su uso sustituye en algún grado el tráfico de voz en telefonía local, esta tecnología requiere el acceso a alguna red de transmisión de datos mediante redes fijas o móviles.

117. Por ello, para poder establecer si esta tecnología será un buen sustituto de la telefonía fija tradicional, debe considerarse el nivel de precios del servicio de telefonía local y de Internet, y muy especialmente la posibilidad efectiva de que estos servicios puedan ser contratados en forma separada, pues ello permitiría que empresas competidoras de las empresas de telefonía fija dueñas de las redes, puedan ingresar al mercado de la telefonía IP. De la información aportada al respecto, a fojas 1761, se puede apreciar que, para quien contrata el servicio de Internet, resulta marginal contratar conjuntamente el de telefonía local y que, además Telefónica CTC, dominante respecto de gran parte de la población del país, no comercializa el servicio de Internet separadamente del de telefonía.

118. Tales características permiten tanto el abuso monopólico hacia los clientes como conductas predatorias o exclusorias hacia los competidores al punto que, en el caso de la empresa Telefónica CTC, ha sido sancionada por este Tribunal precisamente por impedir los servicios de VoIP (Sentencia N° 45-2006, Voissnet contra Telefónica).

119. Por otra parte, este tipo de tecnología requiere además contar con un computador u otro aparato de telecomunicaciones capaz de realizar llamadas de este tipo, lo que limita, aunque no impide, el crecimiento de esta tecnología alternativa. De acuerdo a la información presentada por la solicitante a fojas 2321 y por VTR a fojas 2299, sólo el 19% de los hogares, a nivel nacional, cuenta con un computador y con acceso a Internet, como se aprecia del siguiente cuadro.

**REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA**

Tabla N° 18

Porcentaje de Hogares con Diferentes Tipos de Tecnología por Quintil de ingresos.

Quintil de ingreso autónomo nacional	Hogares con Teléfono fijo	Hogares con teléfono móvil	Hogares con computador	Hogares con conexión a TV cable/TV satelital	Hogares con Internet
I	22,4%	75,3%	11,8%	8,8%	4,1%
II	34,9%	81,8%	19,9%	14,3%	7,3%
III	47,8%	81,8%	27,8%	21,0%	12,3%
IV	60,2%	87,7%	41,4%	33,2%	23,8%
V	73,5%	92,5%	64,7%	55,6%	48,4%
Total	47,8%	83,8%	33,1%	26,6%	19,2%

Fuente: Informe de SUBTEL a fojas 238 en base a encuesta Casen 2006.

120. Por todas las razones antes indicadas, este Tribunal estima que, si bien el acceso a internet ha logrado un avance en los últimos años, el uso de servicios de telefonía VoIP aún no tiene un efecto tan significativo en el comportamiento de la demanda como para que su efecto de sustitución sea suficiente por sí sólo para disciplinar a la telefonía fija.
121. Sin embargo, es un hecho que el acceso a internet debiera crecer cada vez más y con ello, la posibilidad que estas nuevas tecnologías de telecomunicaciones aumenten su participación de mercado y pueda disciplinar a las empresas dominantes de telefonía fija, en la medida que se impidan conductas exclusorias como las que fueron sancionadas en la Sentencia N° 45.

v. Poder de mercado de las empresas dominantes.

122. En conclusión, y considerando el análisis de mercado expuesto, este Tribunal ha llegado a la convicción que la empresa Telefónica CTC, Telsur, Telcoy y Entelphone aún tienen una posición dominante en los mercados identificados en la Res. N° 686.
123. No obstante, bajo las actuales condiciones de mercado, por todas las razones antes indicadas, no se hace imprescindible la regulación de tarifas máximas al cargo por conexión telefónica, al cargo fijo, servicio local medido (SLM) y servicio de teléfonos públicos. Sin embargo, dada la capacidad de prácticas exclusorias en el mercado de telefonía fija, se deben mantener para estas empresas regulaciones de conducta como las establecidas en el D.S. N° 742 original, analizadas en este informe. Todo ello, sin perjuicio de las recomendaciones adicionales que al respecto se indican en lo resolutivo, y de la aplicación de las normas de defensa de la libre competencia en caso de abusos.

E. SERVICIOS ASOCIADOS AL DE TELEFONÍA FIJA.

124. Como ya se señaló, actualmente se encuentran reguladas las tarifas de las empresas calificadas como dominantes, respecto de otros servicios asociados al de telefonía fija, por tener un carácter monopólico. Entre estos, para efectos de análisis, se distinguirá entre aquellos servicios que se

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

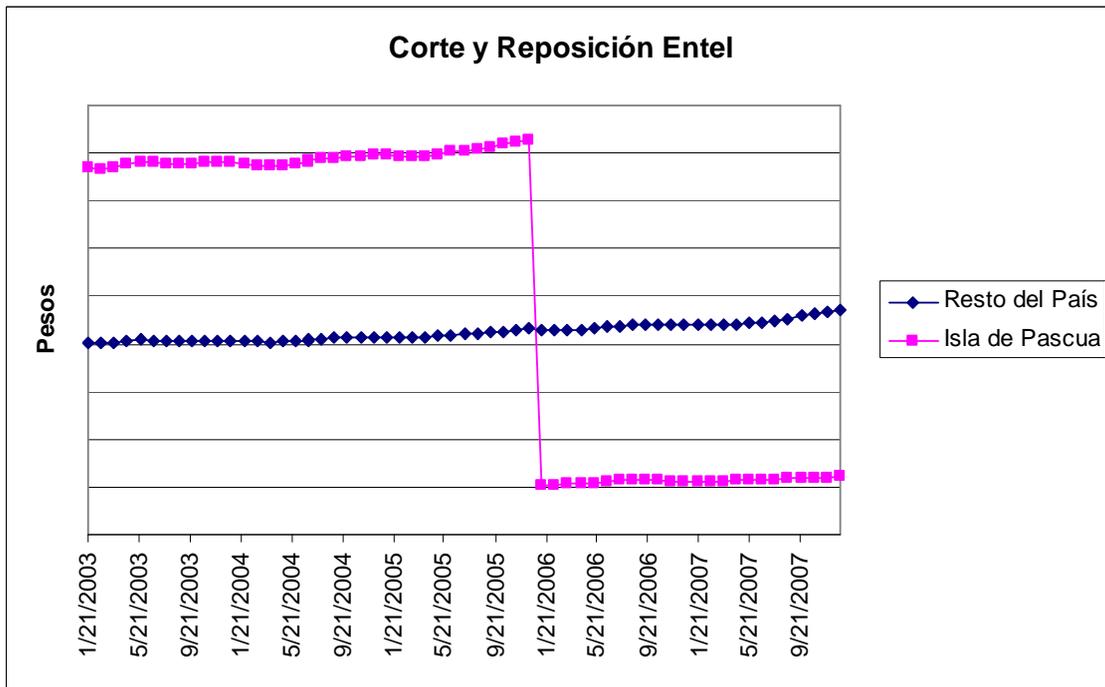
prestan a usuarios finales y aquellos que corresponden a servicios entre operadores, presentados en el Cuadro N° 1.

i. Servicios a usuarios finales asociados al de telefonía fija.

125. Los servicios comprendidos en este primer grupo por su naturaleza sólo pueden ser prestados exclusivamente por la concesionaria dueña de las redes al que se encuentra suscrito el usuario –no hay alternativas en la provisión de éstos- y además se caracterizan porque no representan una variable importante en la decisión de los consumidores al escoger una u otra empresa de telefonía fija, dado que el monto cobrado por éstos servicios no es muy significativo respecto del precio total de los mismos. De hecho, las tarifas de estos servicios en general no son informadas en forma previa a la contratación del servicio y, sin embargo, una vez que el consumidor realizó su elección, queda sujeto a que el único proveedor de estos servicios sea la empresa elegida. Todo lo anterior con excepción de los servicios de cargo por conexión telefónica, cargo fijo, servicio local medido (SLM) y servicio de teléfonos públicos.
126. Por ello, este Tribunal estima que las condiciones en que son provistos estos servicios no guardan relación con la posición de dominio que puedan tener algunas empresas en el mercado de la telefonía fija, con excepción del servicio de teléfonos públicos. Por el contrario, incluso empresas con escasa participación cuentan con la capacidad de fijar precios monopólicos para cada uno de estos servicios. Como ejemplo, se puede pensar en el servicio de corte y reposición, el cual no será una variable de decisión relevante para el consumidor al elegir la empresa de telefonía.
127. En efecto, se observa una clara diferencia entre los precios cobrados por cada empresa, siendo superiores en prácticamente todos los casos los de las empresas que no están sujetas a tarificación, según consta de la información proporcionada por las empresas de telecomunicaciones a fojas 758, 1053, 218 y 842 como documentos confidenciales. Diferencias de precios con las magnitudes observadas no resultan justificables por costos, por lo que se puede decir que cada empresa es dominante respecto de sus propios clientes en la provisión de este tipo de servicio, independientemente de su participación de mercado. Incluso, en el caso de Telsur y Telcoy, que respecto de varios de estos servicios cobran una misma tarifa en todas las zonas, tampoco corresponde a lo que se observaría si los precios siguieran la intensidad de competencia enfrentada en cada zona por los servicios de telefonía fija. A modo de ejemplo, en los siguientes gráficos se indican las diferencias de precios para el servicio de corte y reposición del servicio, en que puede observarse que las empresas que no han sido calificadas como dominantes, y no están sujetas a tarificación, cobran los precios más altos.

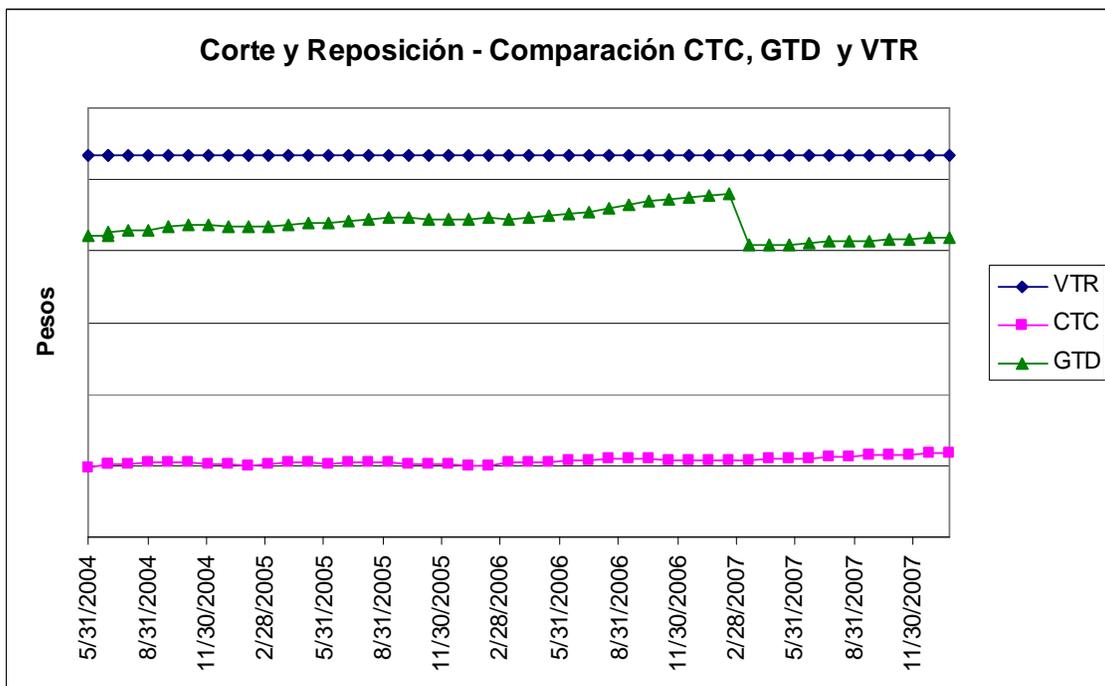
REPUBLICA DE CHILE
 TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Gráfico N°6



Fuente: Entelphone, a fojas 758. El quiebre se debe a la entrada en vigencia de un nuevo decreto tarifario en ese mes.

Gráfico N°7



Fuente: Telefónica CTC, GTD y VTR a fojas 1053, 218 y 842 como documentos confidenciales.

ii. **Servicios prestados entre operadores de telecomunicaciones.**

128. Por otra parte, los servicios de este segundo grupo, si bien igualmente sólo pueden ser entregados por la empresa concesionaria a la cual se le solicita el servicio –y en ese sentido presentan las mismas características descritas en cuanto a condiciones de competencia- en su mayoría están asociados también a reciprocidad entre cada par de operadores, cada uno monopólico respecto del otro. La particularidad de esta situación es que el resultado de equilibrio puede ser que cada uno cobre al otro el precio monopólico para un determinado servicio, aumentándose mutuamente los costos y, en

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

definitiva, llevando a que los precios a usuarios finales sean superiores. Esta misma lógica es la que sustentaría que el legislador haya considerado que los cargos de acceso (precios por interconexión entre operadores de redes) deban estar necesariamente sujetos a fijación tarifaria. De acuerdo a lo expuesto, este Tribunal considera que cualquier empresa, independientemente de su poder de mercado en el de la telefonía, puede cobrar una tarifa monopólica por estos servicios.

129. En el caso del servicio indicado con el N° 18 en el Cuadro N° 1, correspondiente al denominado “tramo local”, si bien es cobrado directamente al usuario final (y por eso se consideró dentro del primer grupo de servicios), su lógica económica corresponde a la de los servicios del segundo grupo. Un precio alto en el tramo local sólo afecta la demanda del servicio al que se interconecta (ej. proveedores de Internet conmutado distintos de la empresa dueña de las redes) y, en consecuencia, este tribunal considera que se debe mantener su tarificación, tal como a todos los servicios asociados a la telefonía fija ya mencionados, con excepción de los servicios de comunicaciones desde teléfonos públicos.
130. Para llegar a esta conclusión este Tribunal tuvo en especial consideración el hecho que, por expresa disposición legal, es necesario realizar procesos de fijación tarifaria para todas las empresas de telefonía fija respecto de otros servicios, como los de interconexión, por lo que no resultaría significativo el costo regulatorio de incorporar entre ellos todo o parte de los servicios indicados en el cuadro N° 1 precedente.
131. En conclusión, respecto de estos servicios, que se señalarán en lo resolutivo de este informe, las condiciones del mercado y el nivel de competencia son insuficientes para limitar la capacidad de establecer precios monopólicos en un régimen de plena libertad para fijar sus tarifas por lo que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 18.168 General de Telecomunicaciones, sus precios deberán ser fijados para todas las empresas concesionarias que los presten.
- iii. Servicio de transmisión y/o conmutación de señales provistos como servicios intermedios y como circuitos privados, dentro de la zona primaria, suministrados a concesionarias, permisionarias y al público en general.**
132. Este Tribunal es de opinión que, si existiera una efectiva oferta de facilidades de uso de redes privadas, es esperable que las empresas desafiantes en el mercado demanden estos servicios en caso de que sus precios fuesen competitivos y no existieran costos de transacción significativos. Por lo tanto, resulta manifiesto que no se han cumplido las recomendaciones efectuadas por la H. Comisión Resolutiva y por este mismo Tribunal en las decisiones ya mencionadas, respecto de la desagregación de redes.
133. Es por lo anteriormente planteado que este Tribunal considera que sigue siendo válido propender a una competencia intraredes, y no confiar solamente en la intensidad competitiva que puede generarse en la competencia entre redes de diversa tecnología. Así, ordenará a la Subtel la tarificación de los servicios de transmisión y/o conmutación de señales provistos como servicios intermedios o bien como circuitos privados, dentro de la zona primaria, para fomentar la competencia en todo tipo de servicios a público.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

134. Este Tribunal no enumerará las prestaciones específicas que componen tal servicio dado lo expresado por la misma Subtel, a fojas 2321, en el sentido que en el pasado su enumeración no ha sido la apropiada para una implementación exitosa. Así, la Subtel deberá definir dichas prestaciones, considerando la experiencia internacional, para crear condiciones que favorezcan una efectiva competencia sobre una misma red fija. La tarificación deberá a lo menos considerar velocidades y calidades de transmisión que la empresa concesionaria y/o dueña de las redes ofrezca a terceros. Así, en este informe se recomendará a la Subtel dictar una norma de aplicación general que detalle las prestaciones técnicas y administrativas necesarias para establecer un mecanismo de tarificación homogéneo y transparente para las empresas afectas a fijación de tarifas de estos servicios.

F. CONCLUSIONES ACERCA DE LA LIBERTAD TARIFARIA.

135. De toda la información analizada precedentemente, este Tribunal concluye que existen condiciones de mercado suficientes para continuar el proceso de reducción gradual -comenzada por la H. Comisión Resolutiva- de las restricciones regulatorias que han regido respecto de las empresas calificadas como dominantes, por los argumentos que a continuación se desarrollan.
136. Al ordenar la tarificación, es importante sopesar sus costos y beneficios. Tales beneficios se reducen si existen vías alternativas para limitar el poder de mercado de las empresas consideradas dominantes. En cuanto a los eventuales beneficios de la fijación tarifaria, esto es, restringir la capacidad de las empresas para cobrar precios monopólicos y acercarlos a aquellos que se darían en condiciones de competencia, es claro que este objetivo regulatorio nunca ha sido alcanzado en plenitud dadas las dificultades del proceso regulatorio, derivadas principalmente de la asimetría de información que existe entre el regulador y las empresas sujetas a tarificación. Con respecto a los costos de la regulación de precios, es sabido que ésta introduce una serie de distorsiones que reducen la eficiencia asignativa y el bienestar de los consumidores. Por ejemplo, dada la distribución del ingreso en Chile, rara vez se prorratan de manera económicamente eficiente los costos entre las tarifas fijas y variables, y entre tarifas a público y tarifas de interconexión o cargos de acceso, lo que entrega señales de precios ineficientes al consumidor. En los últimos años, además, la ley que regula el proceso tarifario se ha vuelto crecientemente obsoleta puesto que los servicios no regulados –como la provisión de Internet y de servicios de televisión– han llegado a ser más importantes en la recaudación de las empresas que los servicios no regulados, no ofreciendo este cuerpo legal una solución satisfactoria para evitar que las tarifas de los servicios regulados subsidien la provisión de aquéllos que se proveen en un régimen de libertad de precios.
137. En conclusión este Tribunal considera que la consolidación de la telefonía móvil impone un límite al poder de mercado de la principal proveedora de telefonía fija y, teniendo en cuenta adicionalmente las falencias y costos de la regulación tarifaria, ya expuestos, resulta adecuado optar hoy por un régimen de libertad tarifaria.
138. Sin embargo, es necesario aclarar que la mayor presión competitiva se observa sólo respecto de los servicios de telefonía fija provistos a clientes

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

finales, y que la liberación de tarifas no significa en modo alguno una declaración por parte de este Tribunal respecto a que las empresas que fueron calificadas como dominantes por la H. Comisión Resolutiva hayan dejado de serlo, ni que el mercado deje de ser un mercado regulado. Por estas razones, se deberá mantener un cierto grado de regulación por vías distintas de precios, sin perjuicio de las facultades de este Tribunal para sancionar los atentados a la libre competencia que pudieren cometerse en este nuevo contexto regulatorio.

139. Así las cosas, como se puede observar a lo largo del presente informe, la participación de las empresas declaradas como dominantes en el mercado de la telecomunicaciones fijas, que dan servicios aún no estrictamente comparables a los de telecomunicaciones móviles, no se ha reducido sustancialmente y, dadas las importantes inversiones hundidas de estas redes, es indudable que aún tienen ventajas competitivas de difícil replicabilidad, excepto en reducidas áreas geográficas donde la densidad de tráfico permite financiar la duplicación de redes.
140. Como se ha entendido por la H. Comisión Resolutiva, los peligros anticompetitivos del poder de mercado de las empresas dominantes en telefonía fija no se limitan a la posibilidad de abuso en las condiciones de venta a los clientes finales, sino que también este poder posibilita comportamientos estratégicos para excluir a competidores potenciales. Por ejemplo, haciendo ofertas atractivas precisamente en aquellos lugares donde podría enfrentar competencia, para asegurar que los clientes no opten por otra compañía y no se materialice la entrada.
141. Si bien el costo de esa estrategia, en un escenario sin discriminación, podría ser alto puesto que el incumbente estaría obligado a extender tales beneficios a todos sus clientes, lo cierto es que la información no fluye tan fácilmente y la empresa puede –estratégicamente– concentrar sus esfuerzos de marketing en la zona en la que enfrenta la amenaza de un nuevo entrante. Esta línea de análisis es la que inspira el Reglamento N° 742 del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, que se ha analizado, en especial, su obligación de que los planes que se ofrezcan deben estar a disponibilidad del público por lo menos por un año, de manera que haya tiempo para que otros consumidores se enteren de la oferta, y que no se pueda evitar el costo que impone la obligación de no discriminar a las conductas exclusorias.
142. Aún más, existen antecedentes relevantes en cuanto a la posición dominante en que se encontrarían algunas empresas de telecomunicaciones, especialmente con respecto de otros operadores de telecomunicaciones que se interconectan a sus redes. En efecto, recientemente se han comprobado conductas exclusorias de parte de Telefónica CTC, por ejemplo, en el uso de sus redes para transmisión de voz sobre protocolo Internet. Así, si bien este Tribunal estima que las alternativas a la telefonía fija funcionan como disciplinadores de precios, según lo razonado con anterioridad en este informe, éstas no excluyen la posibilidad de abuso de la posición dominante de determinadas empresas en el mercado de telefonía fija.
143. Tales estrategias exclusorias sólo son esperables de las empresas incumbentes, que tienen importantes inversiones hundidas que defender de una potencial competencia. Así se justifica que una regulación como la establecida en el DS 742 se siga aplicando sólo a las empresas dominantes, aún cuando éstas queden liberadas de la regulación de tarifas.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

144. Asimismo, la efectiva capacidad de que los operadores de telefonía móvil disciplinen el comportamiento de las empresas de telefonía fija depende de que se mantengan y mejoren ciertas condiciones de competencia en el mercado de las telecomunicaciones. En efecto, la alta participación de mercado de la principal empresa de telefonía fija en el mercado de la telefonía móvil, mediante su relacionada Movistar, representa un riesgo importante para la competencia. Es por ello que el Tribunal propondrá a una serie de medidas para minimizar la probabilidad de que tales peligros anticompetitivos se materialicen y, así, no sea necesario volver a una regulación de precios a clientes finales.
145. Este Tribunal estima que, bajo este nuevo régimen de libertad tarifaria, serían particularmente reprochables los actos contrarios a la libre competencia que puedan producirse en este mercado, sea mediante precios abusivos o discriminatorios, o mediante conductas que busquen excluir a otros competidores o limitar la intensidad del proceso competitivo.
146. Por último, este Tribunal coincide con la solicitante y la mayor parte de los intervinientes, en que es necesario regular adecuadamente la forma en que las empresas deben hacer sus ofertas de planes de telecomunicaciones. Adicionalmente, para minimizar las posibilidades de abuso, los consumidores deben tener oportunidad de optar por cambios de un plan a otro de la forma más expedita posible. En resumen, deben seguir vigentes disposiciones como las que se contienen en el Decreto N° 742, con las adecuaciones que se recomendarán más adelante.
147. Por todo lo anterior, este Tribunal resolverá en definitiva mantener entre los servicios que deben quedar afectos a regulación tarifaria aquellos que se indicarán en lo resolutivo de este Informe, y no incluir entre los mismos las tarifas de conexión de línea telefónica, Servicio Local Medido y cargo fijo.
148. Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal efectuará las siguientes recomendaciones para disminuir el riesgo de que este régimen de libertad tarifaria pueda afectar la libre competencia en el mercado de la telefonía fija.

G. RECOMENDACIONES PARA INCREMENTAR COMPETENCIA.

i. Respecto de la discriminación geográfica.

149. Con el objeto de proteger a los consumidores ubicados en zonas poco competitivas, el MTT solicita a fojas 2321 que este Tribunal considere un principio de no discriminación nacional para las empresas que serán calificadas como dominantes.
150. Una medida como la solicitada obligaría a las empresas a ofrecer los mismos precios –respecto del servicio público telefónico– a clientes que generan una estructura de costos distinta para la empresa. En otros términos, dos clientes de zonas geográficas con características distintas, por ejemplo en población o en densidad comunal, representan diferentes costos para las empresas que proveen el servicio, pero sin embargo, enfrentarían una misma tarifa.
151. A pesar de que esta medida pareciera proteger a los consumidores que habitan zonas geográficas de mayores costos para las empresas, es posible que las compañías que tienen que decidir si abastecer o no una

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

determinada zona, prefieran no ofrecer el servicio a estos consumidores por no representar un buen negocio, dejándolos en una situación menos favorable, por lo que este Tribunal estima que no parece recomendable tener sólo una área tarifaria.

152. En todo caso, la determinación de las áreas tarifarias no es materia que compete a este Tribunal, quien en este Informe sólo debe establecer qué servicios deberán quedar afectos a regulación tarifaria, de entre aquellos que no son libres o regulados por expresa disposición de la ley, correspondiendo al regulador sectorial establecer, en el correspondiente decreto tarifario, las áreas tarifarias que determinarán las diferentes categorías de usuarios y, por ende, la obligación de no discriminar entre los mismos. Al respecto, se recomendará a la Subtel evitar el establecimiento de áreas tarifarias demasiado pequeñas u homogéneas en términos de competencia, propendiendo a que éstas incluyan zonas con distintos grados de competencia entre redes, de forma tal que los menores precios esperables en las zonas más competitivas sean traspasados a aquellas donde la intensidad de la competencia es menor.
153. Resulta imprescindible señalar que, sin perjuicio de la obligación de no discriminar entre usuarios de una misma categoría establecida en la LGT, de cualquier modo las empresas con poder de mercado no pueden discriminar injustificadamente en sus precios a los usuarios, pues de hacerlo se estarían apropiando en forma ilegítima de una parte del excedente del consumidor con infracción a las normas sobre protección a la libre competencia contenidas en el DL N°211.

ii. Respetto de la flexibilidad de planes y paquetes.

154. Dado que este Tribunal considera que la disciplina competitiva a las empresas dominantes de telefonía fija viene dada fundamentalmente por los servicios de telefonía móvil, la paquetización de servicios fijos y móviles por empresas relacionadas o que celebren acuerdos para ello, sólo puede reducir la intensidad de competencia, sin que se aprecien eficiencias que puedan compensar tales efectos. Distinto sería el caso de las economías de ámbito que surgen de la posibilidad de usar una misma línea para proveer distintos servicios, como los de telefonía en conjunto con los de Internet.
155. Por lo anterior, se recomienda adoptar medidas que impidan la oferta de paquetes que incluyan telefonía fija y móvil, para no eliminar el rol disciplinador que ejerce la telefonía móvil sobre la telefonía fija, reduciendo la competencia entre ambas.
156. En el mismo sentido, considerando las relaciones de propiedad entre los principales operadores de telefonía fija y móvil, la alta concentración en ambos tipos de servicios y las altas barreras a la entrada propias de esta industria, se recomienda mantener una particular vigilancia de los contratos y acuerdos que suscriban empresas relacionadas, a fin de precaver subsidios cruzados u otras conductas que permitan transferir poder de mercado de uno a otro servicio.
157. Además, se considera necesario recomendar que se adopten medidas efectivas para incrementar la transparencia en la información de precios y condiciones de los planes ofrecidos por las empresas, estableciendo las que sean necesarias para que los clientes puedan efectuar una comparación efectiva y directa.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

158. Entre éstas, resulta imprescindible que, en cualquier oferta que empaquete distintos servicios, se identifiquen los precios de cada uno de éstos y el descuento que conlleva la paquetización. Además se requiere que esos servicios sean efectivamente ofrecidos por separado a los precios indicados, pues la contravención a estas condiciones de paquetización podría infringir la libre competencia dados sus evidentes efectos exclusorios.

iii. Respetto de la desagregación de redes y reventa de servicios.

159. El MTT solicita, a fojas 2321, y como medida para proteger la competencia en el mercado de las telecomunicaciones, la efectiva oferta de facilidades de reventa.
160. Con el convencimiento de que una medida que permita el efectivo uso de redes privadas por terceros introducirá competencia al mercado de la telefonía fija, de acuerdo con lo ya argumentado en este informe y en armonía con lo que se resolverá respecto de la tarificación de los servicios de transmisión y/o conmutación de señales, este Tribunal previene a la Subtel que ejerza sus atribuciones normativas y fiscalizadoras, para asegurar que se produzca una efectiva oferta de facilidades de reventa por parte de las empresas de telefonía fija con redes ya instaladas, mediante el establecimiento de la obligación de contar con ofertas mínimas que contengan todos los elementos necesarios para su contratación por terceros, y mantener información de libre acceso público y actualizada de la disponibilidad de facilidades de redes susceptibles de ser desagregadas, y dictar una norma de aplicación general que detalle las prestaciones técnicas y administrativas necesarias para establecer un mecanismo de tarificación homogéneo y transparente para las empresas afectas a fijación de tarifas de estos servicios..

iv. Respetto de la diferenciación entre llamadas *on-net* y *off-net*.

161. Otra recomendación necesaria para prevenir una disminución del grado de competencia en este mercado, es la de eliminar la diferenciación tarifaria de las llamadas entre teléfonos de una misma empresa (*on-net*) y hacia teléfonos de otras empresas (*off-net*); diferenciación que este Tribunal podría llegar a considerar ilícita. Esto, porque los consumidores que deben decidir con qué empresa desean contratar, tienen fuertes incentivos a elegir aquella empresa con mayor participación de mercado, haciendo que ésta última siga aumentando.
162. Si bien ha habido en estos días una fuerte reducción en los cargos de acceso de la telefonía móvil que debiera reducir la brecha entre los precios cobrados a las llamadas *off-net* en comparación con las llamadas *on-net*, no es seguro que esto suceda. En efecto, en principio, y según lo declarado por la propia Subtel en el Oficio Ord N° 30.075, acompañado en la causa Rol C N° 126-07 de este Tribunal, no existen elementos reales de costo que expliquen estas diferencias de precios, mientras que esquemas de comercialización que no establezcan precios distintos según el destino de la llamada tenderán a incrementar la competencia entre redes.

v. Respetto de la portabilidad del número telefónico.

163. En relación a la portabilidad del número telefónico, este Tribunal estima que al ser implementada, se reducirán los costos que enfrentarían los consumidores de cambiarse a otra compañía telefónica, con lo que aumentaría la competencia en el mercado. Con este convencimiento, la

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Resolución N° 686 de la H. Comisión Resolutiva, en el año 2003, exigió que se implementara la portabilidad del número cuando fuera técnica y económicamente factible. Este Tribunal opina que al no estar implementada aún esta recomendación, corresponde prevenir que se realicen todos los esfuerzos posibles para contar con portabilidad numérica en un periodo breve, tanto en telefonía fija como en telefonía móvil, de manera que con ello se inyecte presión competitiva a todo el mercado de las telecomunicaciones.

III) RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL

De conformidad con los antecedentes acompañados al expediente, teniendo presente lo dispuesto en los artículos 1°, 3°, 18° número 5, y 31° del Decreto Ley N°211, y 29 de la Ley General de Telecomunicaciones, y en respuesta a la solicitud de informe del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones de fojas 3 y siguientes, **se resuelve informar:**

Primero: Que las actuales condiciones del mercado no son suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria respecto de determinados servicios asociados al servicio público telefónico local –que se indicarán–, y en el de los servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistas como servicio intermedio o bien como circuitos privados; por lo que los Ministerios de Economía, Fomento y Reconstrucción, y de Transportes y Telecomunicaciones, deberán fijar las tarifas de los siguientes servicios, para todas las empresas que los provean:

A) En el servicio público telefónico local:

I.- Servicios prestados a los usuarios finales:

1. Asistencia de operadora en niveles de servicios especiales incluidos los números de emergencia, del Servicio Telefónico Local y servicio de acceso a niveles especiales desde las redes de otros concesionarios de servicio público telefónico;
2. Corte y reposición del servicio;
3. Suspensión transitoria del servicio a solicitud del suscriptor;
4. Servicio de facturación detallada de comunicaciones locales;
5. No publicación ni información del número de abonado (NPNI);
6. Visitas de diagnóstico;
7. Traslado de línea telefónica;
8. Cambio de número de abonado solicitado por el suscriptor;
9. Registro de cambio de datos personales del suscriptor;
10. Habilitación e inhabilitación de acceso al servicio telefónico de larga distancia nacional, a requerimiento del suscriptor;
11. Habilitación e inhabilitación de acceso al servicio telefónico de larga distancia internacional, a requerimiento del suscriptor;

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

12. Habilitación e inhabilitación de acceso a redes de telefonía móvil, a requerimiento del suscriptor;
13. Habilitación e inhabilitación de acceso a otros servicios públicos del mismo tipo que se interconectan con la red pública telefónica, a requerimiento del suscriptor;
14. Habilitación e inhabilitación de acceso a cada una de las categorías de servicios complementarios, a requerimiento del suscriptor;
15. Tramo local para comunicaciones originadas en la red local, dirigidas a una concesionaria interconectada de servicio telefónico móvil o rural o servicios públicos del mismo tipo, dirigidas a prestadores de servicios conectados a la red local, o bien, dirigidas a niveles de emergencia 10"x" y 13"x". Lo anterior, sin perjuicio del monto que la compañía local agregue a consecuencia del valor que a ésta le cobre la compañía móvil o rural por concepto del respectivo cargo de acceso, de conformidad con las tarifas que se regulen según lo preceptuado en el inciso final del artículo 25 de la Ley General de Telecomunicaciones, o bien, cargo por comunicación cuando corresponda;
17. Facilidades necesarias y suficientes para la implementación del Medidor de Consumo Telefónico;
18. Facilidades para la aplicación de la portabilidad del número;

II.- Servicios prestados a otros usuarios (concesionarios o proveedores de servicios complementarios):

1. Todas las facilidades ofrecidas a los portadores con motivo o razón del sistema multiportador discado y contratado, exceptuando las afectas a fijación de tarifas por el sólo ministerio de la ley;
2. La información sobre sus suscriptores suministrada a otras compañías telefónicas locales, según lo dispuesto en el Reglamento del Servicio Público Telefónico;
3. Servicios provistos a suministradores de servicios complementarios, incluidas las facilidades para servicios de numeración complementaria; y,
4. Todas las facilidades provistas a suministradores de servicios complementarios, relacionadas con la conexión al Punto de Terminación de Red, funciones administrativas y para aplicar la portabilidad del número.

B) Los servicios de transmisión y/o conmutación de señales provistos como servicio intermedio o bien como circuitos privados, dentro de la zona primaria, suministrados a concesionarias, permisionarias y al público en general, necesarios para una efectiva desagregación de redes.

Segundo: Que para todos los efectos legales y reglamentarios que correspondan, las siguientes empresas continúan siendo dominantes:

1. Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A., en todo el país, con excepción de la XIV, X y XI Regiones e Isla de Pascua;
2. Compañía Nacional de Teléfonos, Telefónica del Sur S.A., en la X Región;
3. Compañía de Teléfonos de Coyhaique S.A. (Telcoy) en la XI Región; y,

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

4. Entel Telefonía Local S.A., en Isla de Pascua.

Notifíquese y archívese en su oportunidad. Transcríbese al Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, a la Subsecretaría de Telecomunicaciones y al Servicio Nacional del Consumidor.

Rol NC N° 246-08.

Pronunciado por los Ministros Sr. Radoslav Depolo Razmilic, Presidente subrogante, Sra. Andrea Butelmann Peisajoff, Sr. Tomás Menchaca Olivares, Sr. Julio Peña Torres y Sr. Juan José Romero Guzmán. Autoriza, Sr. Javier Velozo Alcaide, Secretario Abogado.

No firma el Ministro Sr. Romero, por encontrarse ausente, sin perjuicio de concurrir al acuerdo.